



La construction du piège régional : l'exemple des régions périmétropolitaines du Bassin parisien face à l'enjeu du développement

Nathan Gouin

► To cite this version:

Nathan Gouin. La construction du piège régional : l'exemple des régions périmétropolitaines du Bassin parisien face à l'enjeu du développement. Géographie. Normandie Université, 2020. Français. NNT : 2020NORMR053 . tel-03130515

HAL Id: tel-03130515

<https://theses.hal.science/tel-03130515>

Submitted on 3 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Normandie Université

THÈSE

Pour obtenir le diplôme de doctorat

Spécialité Géographie

Préparée au sein de l'Université de Rouen Normandie

La construction du piège régional

L'exemple des régions périmétropolitaines du Bassin parisien face à l'enjeu du développement

Présentée et soutenue par

Nathan GOUIN

**Thèse soutenue publiquement le 21 Septembre 2020
devant le jury composé de**

Mme Anne-Laure AMILHAT-SZARY	Professeure / UMR PACTE 5194 / Université Grenoble-Alpes	Rapporteuse
Mr Arnaud BRENNETOT	Professeur / UMR IDEES 6266 / Université de Rouen Normandie	Codirecteur de thèse
Mme Sophie DE RUFFRAY	Professeure / UMR IDEES 6266 / Université de Rouen Normandie	Codirectrice de thèse
Mr Xavier DESJARDINS	Professeur / UMR ENec 8185 / Université Paris Sorbonne	Rapporteur
Mr Renaud LE GOIX	Professeur / UMS RIATE 2414 / Université de Paris-Diderot	Examineur
Mr Thomas PERRIN	Maitre de conférences / UR TVES 4477 / Université de Lille	Examineur
Mr André TORRE	Directeur de recherche / INRA / AgroParisTech	Examineur

Thèse dirigée par Sophie DE RUFFRAY et Arnaud BRENNETOT, laboratoire UMR IDEES 6266



La construction du piège régional. L'exemple des régions périmétropolitaines du Bassin parisien face à l'enjeu du développement.

Résumé : Cette thèse questionne l'apparente contradiction entre d'une part, le changement majeur provoqué par le processus de régionalisation avec l'affirmation des régions françaises comme échelon de développement économique, et d'autre part l'inertie du maillage régional jusqu'en 2015. Le découpage régional a été conservé pendant soixante ans, malgré l'absence dans certaines régions de métropoles, considérées par la littérature scientifique comme un élément indispensable du développement en raison de la localisation des centres de décisions. L'objectif est donc de déconstruire la boîte noire de la décision en identifiant les différentes contraintes pesant sur les décisions des acteurs et ayant mené à ce paradoxe se révélant handicapant pour les régions dépourvues de métropoles. Dans ce but, une analyse multifactorielle issue des théories néo-institutionnaliste a été utilisée, afin d'étudier l'influence des intérêts, des idées et des institutions sur les décisions des acteurs. La thèse propose en outre de comprendre le rôle joué par l'espace sur les décisions à travers la formulation du concept de territorial dependency. Cette approche est mobilisée pour analyser le processus ayant conduit à l'existence de régions sans métropole dans le Bassin parisien, choisi car il exacerbe la tension existante entre l'aire d'influence de la métropole (Paris) et la division du maillage institutionnel. L'analyse de plusieurs séquences d'action publique (schéma directeur de 1965, schéma basse seine, lois de réforme régionale, contrat de plan État-région, programmes FEDER) au moyen d'une méthodologie adaptée aux sources et aux hypothèses a permis d'identifier plusieurs mécanismes (incrémentaux, intérêts, territoriaux, idéologiques) à l'origine des blocages au développement économique dans le Bassin parisien.

Mots-clés : Régionalisation économique ; aménagement du territoire ; Institutionnalisme ; Bassin parisien ; politique publique -- décision politique ; géographie régionale ; Développement économique -- Aspect politique ; géographie politique

The construction of the regional trap. The example of the peri-metropolitan regions of the Paris Basin facing the developmental issue.

Abstract: This thesis examines the apparent contradiction between, from one side, the major change caused by the regionalisation process involving the affirmation of the French regions as a level of economic development and, from the other side, the inertia of the regional borders until 2015. The regional delimitations have been maintained for sixty years, despite the absence in some regions of metropolitan areas, considered by scientific literature as an indispensable element of development because of the location of the decision-making centres. The objective is therefore to deconstruct the decision-making "black box" by identifying the various factors that constrain actors' decisions and that have led to this paradox, which is a handicap for regions without metropolitan areas. For this goal, a multifactorial analysis based on neo-institutionalist theories was used to study the influence of interests, ideas and institutions on actors' decisions. The thesis also proposes to understand the role played by space on decisions through the formulation of the concept of "territorial dependency". This approach is mobilized to analyze the process that led to the existence of regions without metropolitan areas in the Paris Basin, chosen because it exacerbates the existing tension between the area of influence of the Paris and the division of the institutional borders. The analysis of several sequences of public action (schéma directeur de 1965, Lower Seine plan, regional reform laws, State-Region plan contract, FEDER programs) using a methodology adapted to the sources and hypotheses allowed the identification of several mechanisms (incremental, interests, territorial, ideological) at the origin of the lock-ins to economic development in the Paris Basin.

Keywords: Economic zoning; Spatial planning; Institutionalism; Paris basin; Political science--Decision making; regional geography; Economic development--Political aspects; Political geography

Remerciements

Je tiens en premier lieu à remercier Sophie De Ruffray et Arnaud Brennetot, mes directeurs de thèse, pour m'avoir accompagné au cours de cette thèse et plus largement au cours de ma formation de chercheur, en m'intégrant depuis la fin de la licence à différents projets de recherche. Merci pour votre compétence, votre exigence (alliée à la bienveillance), et votre intégrité, qui se sont manifestées avec constance tout au long de ces années, malgré vos autres tâches et les différents aléas que vous avez pu connaître. Vos approches intellectuelles, méthodologiques et thématiques diffèrent tout en permettant de former un duo très complémentaire, et j'estime que j'aurai difficilement pu trouver un meilleur encadrement pour la réalisation de ce travail.

Je remercie l'UMR IDEES et l'école doctorale Homme, Sociétés, Risques, Territoire pour le soutien apporté durant mon doctorat, les doctorants (actuels et anciens) et plus largement les enseignants-chercheurs du département de géographie de l'Université de Rouen, auprès de qui j'ai pris goût à la géographie universitaire. Merci également au Conseil Régional d'avoir financé cette thèse.

Mes remerciements à Anne-Laure Amilhat-Szary, Xavier Desjardins, Renaud Le Goix, Thomas Perrin et André Torre, de me faire l'honneur d'être membres du jury. J'ai hâte d'échanger scientifiquement avec vous lors de la soutenance.

Enfin, merci à ma famille pour son soutien et son affection, et plus particulièrement à Founé.

Table des matières

Remerciements	2
Introduction Générale	8
Première partie : Le maillage régional, conséquence et cadre d'action des politiques publiques.....	25
Chapitre 1 - Les incohérences géographiques des régions françaises vis-à-vis de leurs objectifs économiques	31
I. Les régions françaises, un objet d'étude entre science et politique	37
II. Les régions françaises entre changements et permanences : l'accentuation des objectifs économiques et l'inertie du découpage territorial	55
III. L'effet contraignant du découpage administratif sur les analyses scientifiques	66
Chapitre 2 - Analyser l'influence mutuelle entre processus politique et périmètres territoriaux.....	71
I. Quelle place pour l'analyse des politiques publiques dans la géographie politique française ?.....	75
II. Une incorporation des concepts issus des approches néo-institutionnalistes	87
III. L'impact du territoire sur les processus politiques (« <i>territorial dependency</i> »).....	102
Chapitre 3 - Les biais cognitifs et incrémentaux du processus de régionalisation en France.....	123
I. La première phase de la régionalisation (1946-81) : une hybridation de référentiels.....	126
II. L'imposition progressive du référentiel néolibéral par la France et l'Union Européenne.....	140
III. Les référentiels actuels de développement territorial mobilisables pour les régions.....	157
Chapitre 4 - Les crises des régions du Bassin parisien	179
I. Le Bassin parisien : structuration d'un espace par et autour de la région parisienne	183
II. La persistance des crises économiques et le manque de compétitivité des régions du Bassin parisien	194
Conclusion de la première partie	213

Deuxième Partie : Du découpage des régions de programme (1955) à la nouvelle carte régionale (2015), la territorial dependency des régions périmétropolitaines du Bassin parisien.....	212
Introduction de la deuxième partie	216
Blocage 1 – Les contraintes du mécanisme de <i>territorial dependency</i> sur la genèse d'un Bassin parisien sans métropole dans les années 1960	219
I. Le Bassin parisien : l'émergence d'un espace d'aménagement pour concilier les visions antagonistes de la DATAR et de l'IAURP à propos de la Région parisienne.....	223
II. Représentations du Bassin parisien par l'IAURP/IAURIF (1965-1980) : entre dédain et instrumentalisation	233
III. Le <i>statu quo</i> lors du schéma Basse Seine (1965-1971) : la confusion des référentiels régionaux et l'absence de projet métropolitain	254
Blocage 2 – Les effets des mécanismes incrémentaux et des stratégies partisans sur l'absence de redécoupage lors des réformes régionales (1972-1986).....	281
I. Présentation du corpus et des grilles d'analyse	285
II. Stratégie d'évitement de la question du redécoupage	291
III. La Région comme répertoire d'idées	296
Blocage 3 – Les conséquences des mécanismes cognitifs sur l'application des instruments d'aménagement du territoire dans les régions du Bassin parisien depuis les années 1980	305
I. Les nouveaux instruments de l'Aménagement du territoire dans le contexte de la décentralisation	309
II. Les critères ayant entraîné l'éviction du Bassin parisien des politiques de solidarité de l'État après la décentralisation	325
III. Des responsabilités partagées à différentes échelles	339
IV. L'effet des normes européennes sur les priorités des CPER du Bassin parisien	350
Les initiatives de coopération interrégionale dans le Bassin parisien depuis les années 1990 : la fin des blocages ?	363
I. L'essor de la coopération interrégionale	367
II. Le renouveau de la coopération interrégionale à l'échelle du Bassin parisien	375
III. Les pôles de compétitivité, un exemple de coopération interrégionale ?	390

Conclusion de la deuxième partie.....	397
Conclusion générale	399
Bibliographie	412
Table des figures.....	443
Annexes	448

Introduction Générale

L'affirmation des régions françaises comme échelon pertinent de développement économique

Depuis l'après-guerre, les régions françaises ont été progressivement construites, par la succession de différentes réformes (voir Annexe 1) conduisant à des évolutions graduelles de leur statut, de leur administration et de leurs compétences. Ce processus de régionalisation a assigné un rôle stratégique d'un point de vue économique aux régions, depuis la création des régions de programme (1955), en passant par les lois de décentralisation¹ entre 1982 et 1986 qui – outre le statut de collectivité territoriale - ont confirmé cette vocation en dotant les régions françaises d'un certain nombre de compétences en lien avec la valorisation économique de leur territoire : les transports, la formation professionnelle, l'aménagement du territoire, le développement économique. Les dernières réformes des régions – la loi MAPTAM², la « *loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales* »³ et la loi NOTRe⁴ (2014-2015) – ont continué dans cette logique. En effet, la loi MAPTAM (en plus de la création de 13 « métropoles ») a instauré un rôle de « *chef de file* » pour la région dans les domaines du développement économique, des aides aux entreprises et des transports ; la nouvelle carte régionale a pour but (entre autres) de mieux adapter les régions françaises à l'objectif de croissance économique (France Stratégie, 2014), et de les rendre plus compétitives face aux autres régions européennes (Brennetot, 2015) ; et enfin la loi NOTRe a conforté les régions dans leur rôle de définition de la stratégie économique et de l'aménagement, en leur confiant l'élaboration d'un nouveau schéma⁵, la coordination de toutes les actions en faveur de l'économie régionale et l'animation des pôles de compétitivité.

¹ Notamment la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

² Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (27 janvier 2014).

³ 16 janvier 2015.

⁴ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, du 7 août 2015.

⁵ Le schéma régional en matière de développement économique, d'innovation et d'internalisation (SRDEII).

Depuis la mise en place de la stratégie de Lisbonne (2000), l'Union Européenne (UE) a également consacré les régions comme les « *actrices du changement économique*⁶ ». En l'absence de véritables institutions économiques de régulation conjoncturelle, l'UE a en effet choisi d'opter pour une forme de régulation originale en demandant aux régions « *de réussir là où les politiques macroéconomiques traditionnelles nationales ou supranationales ont échoué* » (Kahn, 2009). Par conséquent, les processus complémentaires de régionalisation et d'eupéanisation⁷ des politiques publiques des dernières décennies ont consacré les régions françaises comme un échelon stratégique dédié à la conduite des politiques économiques. Parmi les responsabilités conférées aux décideurs de ces régions figure en premier lieu la mise en place de politiques publiques de développement territorial visant à être compétitif et attractif (Baudelle et al., 2011 ; El Ouardighi, Kahn, 2015). Une région attractive est une région ayant « *la capacité à attirer sur [son] territoire les activités nouvelles et les facteurs de production mobiles (capitaux, équipements, entreprises, travailleurs qualifiés)* » et à y retenir les entreprises (Baudelle et al., 2011), tandis qu'une région compétitive est une région capable de faire face à la concurrence (Gemdev, 1999) en s'inscrivant avec réussite dans les réseaux de la mondialisation (Ardinat, 2013 ; Levy⁸, 2007).

L'impératif métropolitain dans la concurrence territoriale : des régions désavantagées par le découpage

Dans cette configuration où les régions sont en concurrence les unes avec les autres au niveau des performances économiques, la littérature scientifique (par exemple Veltz, 2002 ; 2005 ; Davezies, Pech, 2014 ; Halbert, 2010 ; Florida, 2005) présente généralement⁹ les

⁶ Du titre d'un rapport de la Commission européenne (Commission des communautés européennes, 2006).

⁷ C'est-à-dire « *la mise en place progressive d'un faisceau de normes d'action communes, dont les mécanismes d'élaboration échappent à un État pris individuellement et qui, pourtant, vont orienter de manière décisive les perceptions et les conduites des acteurs des politiques publiques* » (Muller, 2018).

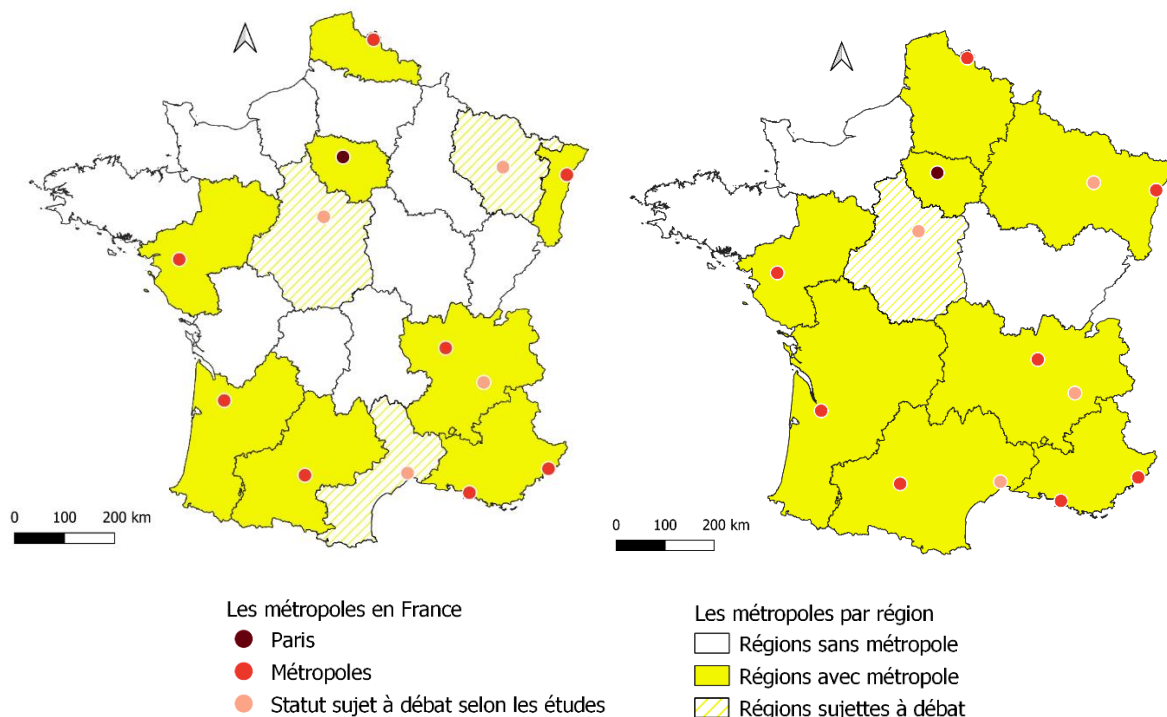
⁸ Jacques Lévy considère la compétitivité d'un territoire comme « *les effets positifs de son inscription dans un marché d'échelle supérieure* ».

⁹ A l'exception de chercheurs comme Olivier Bouba-Olga ou Michel Grossetti (Bouba-Olga et al., 2016 ; Bouba-Olga, Grossetti, 2018), dont les analyses statistiques tendent à démontrer qu'en corrigeant les effets de composition démographique et de structures sectorielles, les métropoles françaises ne seraient pas plus productives que d'autres territoires (voir par la suite). Ludovic Halbert considère quant à lui que si elles sont vraies statistiquement, les analyses d'Olivier Bouba-Olga et al. retirent au préalable les composantes (démographiques et sectorielles) qui sont au fondement de la définition des métropoles (Halbert, 2010).

métropoles¹⁰ comme un atout considérable. En effet, en concentrant les lieux de pouvoir politique et économique (administrations, banques, sièges sociaux) (Veltz, 2005 ; Halbert, 2010), elles permettraient d'accéder aux réseaux de la mondialisation (ce qui est un préalable à la compétitivité) et une relative autonomie des territoires qu'elles polarisent. De plus, elles concentrent les entreprises innovantes, les « classes créatives » (Florida, 2005), et les « talents », qui alliés à un pouvoir d'investissement, permettraient de générer de l'innovation et ainsi attirer des entreprises à forte valeur ajoutée sur leur territoire. Les métropoles résisteraient également mieux que les autres territoires à l'augmentation du chômage lors des crises économiques (Davezies, 2008). Au sein de la concurrence interrégionale pour l'attractivité et la compétitivité mise en place depuis une vingtaine d'années sous l'influence conjointe des États et de l'UE, les métropoles sont donc considérées comme des ressources incontournables.

Or, certaines régions françaises chargées de mettre en place des politiques de compétitivité et d'attractivité ne disposaient (avant la réforme de la carte régionale de 2015) et ne disposent toujours pas d'une métropole au sein de leur territoire (Figure 1). Par conséquent, il existe une disjonction entre les objectifs assignés aux régions françaises et le périmètre géographique au sein duquel elles sont chargées de les atteindre. En effet, le découpage géographique des régions françaises ne correspond pas aux aires d'influence des métropoles, ce qui a plusieurs conséquences. Premièrement, cela rend le développement économique des régions sans métropole partiellement dépendant d'une métropole située dans des régions voisines, avec lesquelles elles sont pourtant en concurrence pour l'attractivité des activités et des entreprises. Ainsi, l'absence de métropole conduit à un manque d'autonomie décisionnelle de certaines régions françaises. Deuxièmement, les décideurs de ces régions doivent mettre en place des politiques d'attractivité et de compétitivité sans les atouts contenus ou induits par les métropoles : les centres de pouvoir permettant de s'insérer dans les réseaux mondialisés, les classes créatives permettant de créer de l'innovation... ce qui conduit à un manque de performance économique. Les régions sans métropole apparaissent donc désavantagées par rapport aux autres dans la concurrence territoriale à l'œuvre.

¹⁰ Comprise dans le sens de « *ville majeure s'imposant par son poids, sa puissance [...], et par l'étendue, l'intensité et la diversité de son rayonnement territorial* », et s'insérant dans les réseaux de la mondialisation (Saint-Julien, 2004). Le sens législatif (depuis la loi MAPTAM) de 2014, transformant par décret les EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants en métropole, n'est pas le sens retenu ici.



D'après Magali Reghezza, 2013 (Documentation Photographique n°8096) et Berroir, Cattani, 2012 (rapport pour la DATAR)

Figure 1 : Répartition des métropoles selon les régions françaises (anciennes et nouvelles). Réalisation : N. Gouin
Identification des métropoles d'après les études de Reghezza¹¹ 2013 et Berroir and al. 2011.

Cette situation paradoxale est due au découpage régional opéré en 1956-58 et à son inertie depuis. En effet, malgré l'évolution des compétences, de l'administration et du statut des régions françaises au cours des dernières décennies, la carte régionale est restée identique entre 1956-58 et 2015. Or, les critères pris en compte lors du découpage des régions de programme faisaient la part belle à des considérations administratives au détriment de l'économie : diviser les IGAMIES¹² et regrouper les départements (Miossec, Mattéi, 2008). Les haut-fonctionnaires chargés de découper le France en régions auraient tenu compte de critères économiques (Antoine, 1959) – comme en témoigne la taille des régions, semblable à celle des « régions Clémentel » (1919), c'est-à-dire des régions économiques permettant aux chambres de

¹¹ Les analyses de M. Reghezza prennent en compte les aires d'influence des villes, tandis que les résultats de l'étude de S. Berroir sont issus d'une analyse des systèmes urbains, identifiés à partir des relations (mobilités, migrations, partenariats...) qu'entretiennent les aires urbaines. Une prise en compte du taux de cadre de fonctions supérieures (CFM) dans l'emploi aurait pu inclure d'autres villes comme Rennes, classée huitième ville française pour cet indicateur en 2006 (INSEE, 2010)

¹² Dirigées par les IGAME (inspecteurs généraux de l'administration en mission exceptionnelle), qui résident à Paris. Les IGAMIES permettaient d'assurer le maintien de l'ordre et étaient issus d'un régionalisme militaire.

commerce de se regrouper – mais ceux-ci passèrent manifestement au second plan. Pour l'État, ce découpage répondait à la volonté d'adapter le plan national aux problématiques locales, et les régions étaient surtout une maille de gestion sans élu, sans compétence, au sein de laquelle la puissance publique pouvait impulser le développement en mobilisant des éléments internes et externes aux régions, dans une logique de rééquilibrage du territoire français. Par conséquent, un découpage inadapté à la conduite de politiques économiques posait un problème d'efficacité. A la suite des différentes lois de régionalisation, les décideurs des régions ont dû impulser leur développement économique à partir de cette maille administrative, en exploitant les ressources qu'elle délimitait. Pour ces décideurs, un découpage inadapté à la conduite de politiques économiques ne posait plus alors seulement un problème d'inefficacité, mais également un problème de capacité. Par conséquent, il existe une opposition entre cette évolution des compétences de l'institution régionale et la conservation du découpage des régions : le changement de statut, d'administration et de compétences s'est opéré sans que leurs délimitations ne soient modifiées dans le but de permettre aux décideurs régionaux d'atteindre les objectifs de développement économique dont ils ont la charge, conduisant à la construction du piège régional.

La nouvelle carte régionale (2015), en fusionnant certaines régions, aurait permis de réduire le nombre de régions sans métropole (d'après France Stratégie¹³, 2014). Mais ce constat pose plusieurs problèmes. Premièrement, les métropoles dont il est question sont celles définies par la loi MAPTAM, c'est-à-dire des EPCI¹⁴ à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Cette définition institutionnelle ne reprend donc qu'un critère métropolitain : le nombre d'habitants. Or, une métropole n'est pas qu'une agglomération d'habitants : c'est également un centre de commandement politique et économique qui rayonne sur un territoire, en étant connecté aux réseaux de l'économie internationale (Saint-Julien, 2004 ; Halbert, 2010). Ainsi, de grandes intercommunalités comme Brest, Tours, Saint-Étienne, Toulon ou Rouen, « métropoles » au sens institutionnel, ne sont pas reconnues comme telles dans les travaux scientifiques (Berroir

¹³ « Élargir le périmètre des régions, pour que chacune dispose d'une métropole, tout en renforçant leurs compétences, notamment en matière de transports et de développement économique, renforcer les interactions entre les métropoles et leurs régions, étendre et adapter les infrastructures, permettre les mobilités et, de manière générale, favoriser la diffusion de la croissance à partir des centres urbains dynamiques, c'est la meilleure manière d'assurer la prospérité de l'ensemble des territoires. »

¹⁴ Établissement public de coopération intercommunale.

et al., 2011 ; Lévy, 2015). Deuxièmement, certaines anciennes régions (comme la Picardie ou la Champagne-Ardenne) polarisées par l'Ile-de-France ont été insérées dans des régions contrôlées depuis une métropole régionale (Lille, Strasbourg) ayant peu d'influence sur leur territoire. Par conséquent, cette nouvelle carte régionale n'a pas résolu le problème de l'adéquation entre régions françaises et métropoles. Cette préoccupation est centrale dans les réflexions de ma thèse, dans la lignée des travaux émanant de la science régionale depuis les années 1950.

Positionnement au sein de la science régionale

Ainsi, cette thèse est une analyse critique des objectifs économiques assignés aux régions françaises. La région, cet objet polysémique (Baud et al., 2013 ; Lévy, Lussault, 2013), permet de désigner à la fois un objet scientifique et un objet politique, qui diffèrent malgré des influences croisées, comme le dit Roger Brunet (2004) : « *Nous n'avons pas à découper l'espace, il se découpe tout seul. Ou il s'agit de mailles de gestion, et elles sont déjà là ; ou il s'agit d'autre chose, et cela relève d'un réel à analyser* ». Les « mailles de gestion » renvoient à l'objet politique tandis que le « réel à analyser » correspond à l'objet scientifique. Toutefois, il ne faut pas considérer séparément ces deux objets : les mailles de gestion ont été créées à un moment de l'histoire, influencées par divers facteurs dont font partie les critères scientifiques, tandis que les découpages scientifiques sont le fruit d'une construction intellectuelle permettant de confronter la réalité à un socle théorique, et répondent parfois à une commande politique. Ma thèse propose de s'intéresser scientifiquement à l'objet politique qu'est la région par une approche critique visant à montrer en quoi le découpage peut se montrer inadapté, d'un point de vue géographique, à la conduite des politiques économiques. J'ai ainsi choisi de me concentrer sur les régions françaises car si les différentes définitions scientifiques de la région (polarisée, homogène) sont transposables à l'international, l'objet politique est lui très différent selon les pays, comme en témoignent les difficultés à définir un niveau « régional » (NUTS 1 et 2) à l'échelle de l'Union Européenne (Seys, 2019). En effet, l'existence de niveaux infranationaux est relative à l'histoire institutionnelle et complexe des États, ayant par exemple donné lieu aux régions décentralisées en France, à une fédération de Länder en Allemagne, ou aux communautés autonomes en Espagne. De plus, selon les traditions étatiques, le processus de régionalisation commun à un grand nombre de pays occidentaux a donné lieu à des résultats différents (Loughlin, Peters, 1997).

Cette préoccupation autour de la cohérence géographique des régions à vocation économique ancre ma thèse dans le champ de la science régionale. En effet, ce sujet était central dans les préoccupations des économistes fondateurs de cette science interdisciplinaire (Walter Izard, François Perroux, Jacques Boudeville notamment) dans les années 1950-1960. Elle se structura d'ailleurs suite aux projets de régionalisation ayant eu cours dans différents pays (Benko, 1998), car un des objectifs de ces scientifiques était de formuler des modèles théoriques pouvant être opérationnels et applicables dans les politiques publiques (Torre et al., 2012). Je n'ai pas cette volonté de fournir à la puissance publique des modèles applicables, mais plutôt de questionner la cohérence des politiques régionales menées dans le passé et des modèles économiques actuellement préconisés, notamment dans le cas des régions sans métropoles. Cette réflexion spatiale autour de l'objet constitué par des régions à vocation économique m'inscrit donc dans le champ de la science régionale, à laquelle je souhaite contribuer par une approche interdisciplinaire¹⁵ innovante. En effet, alors que les approches de science régionale étaient initialement plutôt positivistes (Brennetot, 2015) et fondées sur une « *rationalité parfaite* » (Perrin, 1992) en excluant les facteurs politiques de leurs modèles et en considérant le processus de décision comme « une boîte noire » (Durand-Dastès, 2017), je souhaite au contraire montrer comment le fonctionnement des politiques publiques a pu affecter la configuration géographique des régions et générer des problèmes pour la réalisation de leurs objectifs économiques.

Une analyse des incohérences géographiques générées par le changement de politique publique

Le découpage des régions françaises est ainsi questionné car il ne correspond (notamment) pas aux aires d'influence des métropoles, à la fois facteurs et conséquences de l'attractivité et de la compétitivité des territoires. Critiqué dès sa création (Labasse, 1960 ; Monier, 1965), il n'a pas évolué de façon concomitante avec le statut, l'administration et les compétences des régions françaises. Ma thèse interroge donc ce lien entre le changement des politiques publiques et les périmètres territoriaux autour de l'objet que constituent les régions françaises, afin d'analyser les incohérences que cela peut générer. D'un côté, en considérant les

¹⁵ Pour Claude Grasland, le problème des maillages est ainsi commun à l'ensemble des sciences sociales (découper l'espace en géographie, les groupes sociaux en sociologie, le temps en histoire...) et appelle à une résolution collective (Grasland, 1997b).

processus pouvant affecter la genèse des politiques publiques, l'objectif est de montrer que le changement de politique publique peut provoquer l'apparition d'incohérences géographiques. De l'autre, en considérant le territoire comme cadre d'action des institutions, l'ambition est de montrer qu'il agit comme une contrainte sur le comportement des acteurs et par conséquent sur le contenu des politiques publiques.

La problématique est donc la suivante : ***pourquoi et comment le processus de régionalisation a-t-il généré un maillage territorial susceptible d'affecter la capacité des décideurs à mettre en œuvre efficacement les compétences économiques qui leur ont été confiées ?*** Mon objectif est de répondre à cette question en développant un cadre analytique permettant d'expliquer d'une part ***les incohérences géographiques générées par les changements de politique publique***, et d'identifier d'autre part ***l'influence des périmètres territoriaux sur le contenu des politiques publiques*** (Figure 2). Autrement dit, je considère le découpage régional comme un « piège¹⁶ » contraignant le développement économique et je propose ainsi d'expliquer les mécanismes à l'origine du décalage entre le découpage des régions françaises et les compétences qui leur ont été attribuées au cours du processus de régionalisation politique, ainsi que la façon dont ce découpage influence en retour les politiques publiques. Les questions relatives au découpage des régions françaises sont ainsi centrales : pourquoi est-il ainsi ? pourquoi n'a-t-il pas évolué ? quel est son impact sur la capacité des décideurs régionaux à mettre en place des politiques de développement économique efficaces ?

¹⁶ Terme inspiré de la notion de « piège territorial » (*territorial trap*) développée par John Agnew (1994) à propos des conceptions de la territorialité de l'État au sein des relations internationales.

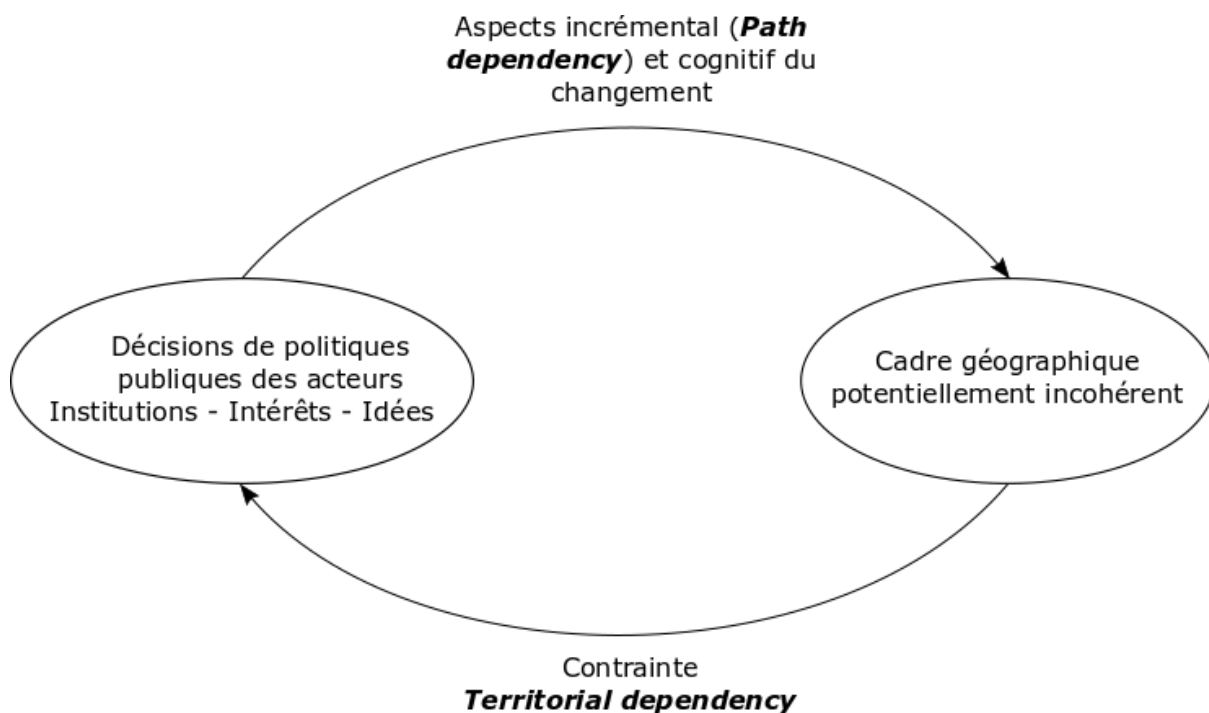


Figure 2 : Les liens entre les décisions de politiques publiques et le cadre géographique.

Les incohérences géographiques générées par les changements de politique publique

L'interaction entre les préoccupations spatiales et politiques relève du domaine de la géographie politique, souvent décrite comme le croisement entre deux disciplines : la géographie et la science politique (voir par exemple Pierre-Marie Gallois, 1990, cité par Rosière, 2001 ; ou encore Badariotti, 2007). Cependant, si les travaux de ces deux disciplines s'intéressent à la question du pouvoir, il existe assez peu d'interactions scientifiques entre elles. Ainsi, les géographes utilisent peu les outils développés par les politistes pour appréhender le changement de politiques publiques (Méasson, 2008). Cela est notamment dû à une application restrictive du terme « politique », souvent cantonné à la question du pouvoir (*politics* en anglais), alors qu'il renvoie également¹⁷ à la question des politiques publiques (*policy*). Par conséquent, les analyses classiques de géographie politique s'inscrivant dans les filiations scientifiques d'Yves Lacoste ou Claude Raffestin qui ont tendance à se confondre avec la géopolitique (Lacoste, 1993, cité par Rosière, 2001) et qui tendent à réduire la réalité

¹⁷ Voir à ce sujet THÉNIG, Jean-Claude, 1985. *Traité de science politique. 4, Les politiques publiques*. Paris, France : Presses universitaires de France. ISBN 978-2-13-038862-3.

géographique à des luttes de pouvoir entre acteurs¹⁸, négligeant ainsi les logiques de fonctionnement des politiques publiques et de prise de décision. Mon projet scientifique s'insère donc autour de « *la nécessité d'une véritable approche géographique de l'analyse des politiques publiques*¹⁹ » (Méasson, 2008). Cette géographie critique de l'action publique territoriale s'insère par conséquent au sein de la géographie politique, prise au sens large en incorporant la géographie administrative. Bien que cette dernière soit « *démodée* » (Bussi, 2007b) malgré le renouveau apporté par la géographie électorale, elle en fait partie intégrante (Lacoste, 2005). L'étude de la recomposition de l'action publique territoriale, qu'il s'agisse des fusions communales, des communautés urbaines ou de la régionalisation, s'intègre donc au sein de cette géographie administrative (Sanguin, 1975) qui soulève d'autres thèmes de recherche que les seules rivalités de pouvoir sur un territoire habituellement étudiées dans le cadre des études géopolitiques. Je propose ainsi d'analyser le lien existant entre les périmètres territoriaux et le changement des politiques publiques, en incorporant pour cela des travaux issus de la science politique.

Le courant néo-institutionnaliste (Roger, 2018) en science politique cherche à analyser les mécanismes préfigurant le changement des politiques publiques, en considérant qu'il résulte de la combinaison entre les intérêts des acteurs, leurs idées et les institutions²⁰ (formant ainsi les "trois I" ; Palier, Surel, 2005). Le courant du néo-institutionnalisme historique (Steinmo, 2014b) cherche notamment à savoir pourquoi et comment les politiques publiques se développent et changent, en observant qu'elles évoluent souvent de façon marginale, par un mécanisme de petits pas, ce que décrit le concept d'*incrémentalisme* (Jönsson, 2014). Ce dernier souligne également le poids des décisions passées sur les possibilités d'action des acteurs, dans une logique de *path dependency*. D'autres courants, notamment au sein des approches cognitives (Surel, 2014), montrent que les politiques publiques sont également contraintes par

¹⁸ « *La géographie dans sa dimension politique a été longtemps assimilée à une science stratégique, utile à la conquête d'un territoire, à sa maîtrise ou à sa gestion... La géographie politique s'intéresse ainsi classiquement aux conflits territoriaux ou pour le moins aux rapports de force exprimés dans un contexte spatial* » (Bussi, 2007b).

¹⁹ Constatée à propos des territoires de projet. Ludovic Méasson observe notamment qu'il serait nécessaire de « *mieux interroger le rôle de l'espace dans la production de l'injonction socialement légitime* » et qu'ainsi « *un effort reste à faire pour construire des outils théoriques et méthodologiques capables d'explorer plus en profondeur les processus par lesquels la complexité territoriale brouille l'organisation territoriale de l'instance politique* ».

²⁰ Les institutions constituent un ensemble de règles formelles (comme une Constitution) ou informelles (par exemple des normes de comportement) qui contraignent les acteurs (Steinmo, 2014a).

des *référentiels* d'action, terme désignant un ensemble de prescriptions découlant de la façon dont une société construit son rapport au monde (Muller, 2014). Or, ce rapport au monde est partiellement imprégné par des idéologies d'action publique (comme le keynésianisme ou le néolibéralisme) qui se combinent donc aux intérêts des acteurs. L'approche développée dans cette thèse transpose ainsi en géographie politique ces concepts de science politique afin de contribuer à théoriser le changement de politique publique (Figure 3) et d'en questionner les implications territoriales.

L'importation de ces concepts permet de développer une analyse critique de la régionalisation française en expliquant les incohérences territoriales provoquées par les changements de politique publique. L'incrémentalisme montre notamment que des changements majeurs de politique publique peuvent advenir mais sur un temps long, par une succession de « petites » décisions, ce qui peut générer des incohérences. En effet, ces dernières sont influencées par des référentiels d'action potentiellement incohérents, qui coexistent et dont la hiérarchie varie au cours du temps. Ces « petites » décisions éparpillées temporellement, lesquelles mises bout à bout produisent un changement majeur, sont donc potentiellement dictées par des référentiels différents. Par conséquent, un changement majeur de politique publique a de fortes chances de donner lieu à des résultats hétérogènes, potentiellement incohérents et en décalage avec les référentiels ayant pu l'inspirer, puisqu'il n'est pas dicté par un objectif prédéfini. C'est le cas de la régionalisation française, dont le processus a abouti à des changements majeurs, avec le passage d'un État aménageur à des régions responsables de leur développement économique par exemple, tout en générant des incohérences géographiques, parmi lesquelles figure l'inégale répartition des métropoles entre les régions françaises. L'analyse spatio-temporelle développée dans ma thèse a donc pour objectif de mettre en lumière et d'expliquer ces incohérences.

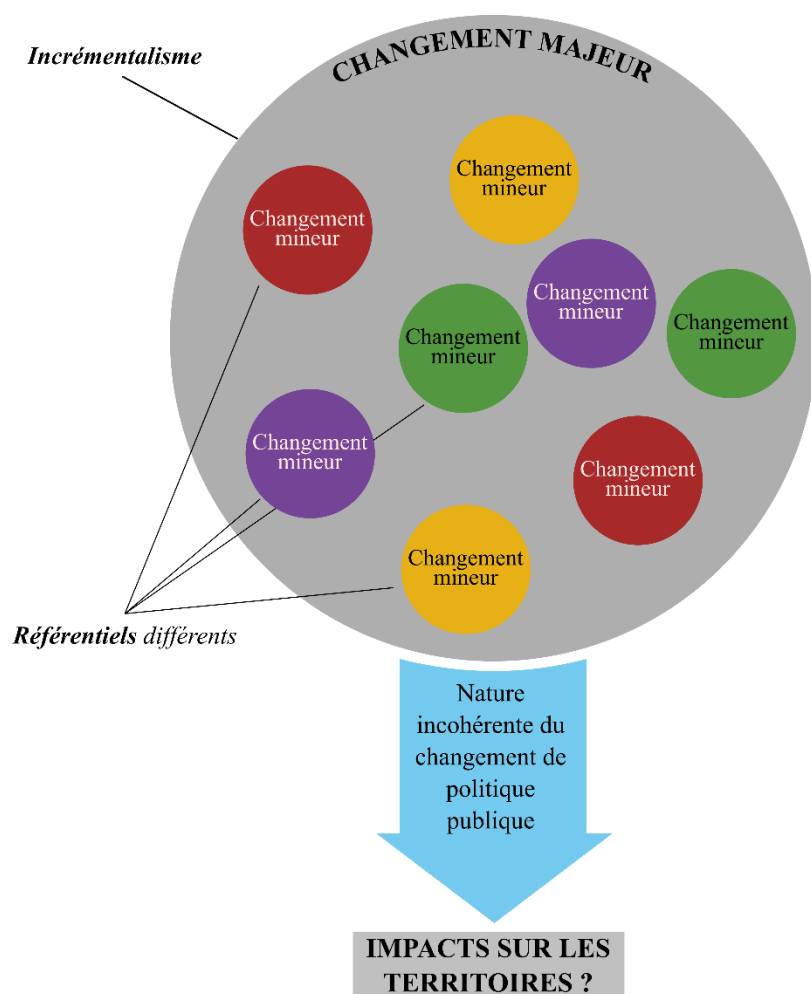


Figure 3 : Intégration des concepts d'incrémentalisme et de référentiel au cœur d'une problématique géographique.

L'influence des territoires sur les politiques publiques : la *territorial dependency*

Les approches institutionnalistes des politiques publiques ont établi qu'il existe plusieurs contraintes pesant sur les politiques publiques : les idées, les intérêts des acteurs, les institutions (Palier, Surel, 2005) et le temps. Par exemple dans le processus de régionalisation, les idées fédéralistes (Gravier, 1947) ou d'autogestion (Rocard, 1966), souhaitant l'émancipation des acteurs régionaux afin de générer un développement ascendant (ou *bottom-up*) par la libération des énergies locales ont influencé le processus de décentralisation (Cole, 2006). Des intérêts ont également contribué à structurer cette politique publique : ceux de l'État, dans le but de garder son importance tout en gérant mieux les nouveaux problèmes induits par l'internationalisation et la complexité liée à l'internationalisation de l'économie, ou ceux des acteurs locaux, désireux d'obtenir davantage de pouvoir. Des facteurs institutionnels ont également contraint le processus, comme l'héritage des départements de 1789, qui ont été

conservés et ont donc fortement influencé la création du maillage régional. Enfin, le temps a contraint la régionalisation. En effet, les décisions de politique publique interviennent lorsque s'ouvre une « fenêtre d'opportunité » (Ravinet, 2014), c'est-à-dire que la mise à l'agenda (Garraud, 2014) d'un problème intervient seulement dans certaines conditions et certains contextes favorables. Par exemple pour la décentralisation, une fenêtre d'opportunité a existé en 1969, lors du projet de Charles de Gaulle, mais son échec a conduit à son report de 12 ans, lorsqu'une nouvelle mise à l'agenda a été possible (Ohnet, 1996).

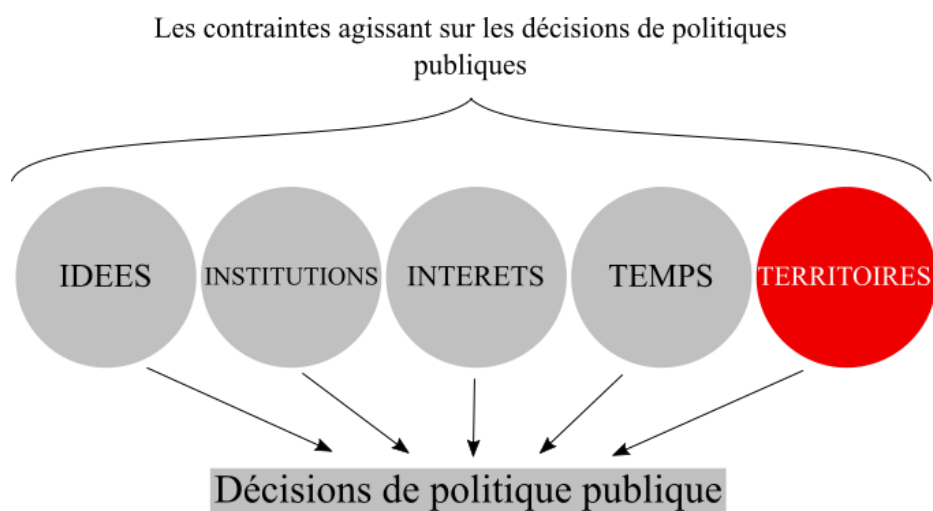


Figure 4 : les contraintes agissant sur les décisions de politiques publiques

En plus de ces quatre facteurs contraignant le changement de politique publique et développés dans les travaux de science politique, je propose d'en ajouter un cinquième : le territoire (Figure 4). En considérant le découpage territorial comme périmètre d'action des institutions, je souhaite démontrer qu'il agit comme une contrainte sur le comportement des acteurs et sur le contenu des politiques publiques. Par conséquent, l'ambition est de montrer que la géographie peut contribuer à améliorer l'analyse des politiques publiques, en développant le concept de *territorial*²¹ *dependency*, que je définis comme l'ensemble des contraintes opérées par les configurations territoriales (découpage, ressources, contiguïté...) sur les décisions de politique publique. L'anglicisme du concept est dû à l'écho qu'il évoque vis-à-vis du concept de *path dependency*, qui montre l'influence des décisions passées sur les décisions futures (Palier, 2014). A travers ce concept, je vais donc chercher à démontrer à

²¹ Le terme de *territory* est préféré à ceux de *space* ou *place*, car il désigne « une portion d'espace terrestre envisagée dans ses rapports avec les groupes humains qui l'occupent et l'aménagent en vue d'assurer la satisfaction de leurs besoins » (Elissalde, 2005), et est délimité, contrairement à l'idée de *place* (Del Biaggio, 2015).

propos de la régionalisation que le découpage de 1956 a eu des conséquences sur le comportement des acteurs et a affecté le contenu et l'efficacité des politiques publiques - constituant en cela un piège territorial - et qu'un découpage différent aurait produit d'autres résultats. Cela revient donc à considérer que le territoire n'est pas neutre, et qu'il affecte le comportement politique des acteurs.

La démonstration de cette hypothèse pourrait ainsi remettre en question la pertinence de certaines études menées à l'échelle régionale sans s'intéresser aux conséquences que peut avoir le découpage sur le comportement des acteurs, la définition de leurs intérêts et leurs décisions. Par exemple, dans la *Géopolitique des régions françaises* d'Yves Lacoste et Béatrice Giblin (Lacoste, 1986 ; Giblin, Lacoste, 2005), les auteurs reprennent le découpage institutionnel des régions de programme sans se demander s'il est susceptible d'influencer les intérêts des acteurs, par ailleurs fort détaillés. Ce faisant, ces travaux considèrent implicitement que le découpage territorial n'a pas d'influence sur les décisions des acteurs, et réifient ainsi un objet politique (les régions françaises) en objet scientifique. Les limites institutionnelles des régions françaises sont ainsi considérées comme des discontinuités spatiales, alors qu'elles sont issues d'une décision politique au sein de laquelle les éléments scientifiques ne furent pas prépondérants (Antoine, 2004 ; Miossec, Mattéi, 2008). Or, comme le dit Roger Brunet, « *le découpage est un artefact inévitable, mais reste un artefact, dont il faut apprécier les effets* » (Brunet et al., 1997). L'une des ambitions de ma thèse est ainsi d'apprécier les effets de cet « artefact » sur la capacité des décideurs des régions sans métropole à pouvoir mener efficacement une politique de développement économique.

Ce cadre d'analyse est reproductible dans d'autres territoires, et à d'autres échelles. Il est envisageable de l'appliquer par exemple aux échelles communale ou nationale, car il rejoint plus globalement l'adéquation entre le découpage d'un territoire (limites communales, frontières d'un pays) et les enjeux économiques qu'il rencontre.

Le choix du terrain : le Bassin parisien

Le Bassin parisien (Figure 5) désigne l'espace contigu polarisé par la région Ile-de-France, qui selon les études y est parfois incorporée (Gilli, 2005 ; IAURIF, 2009), mais qui en était exclue à l'origine (District de la région parisienne, 1965 ; IAURP, 1966 ; DATAR, 1969),

lors de la création de cet espace d'aménagement²² dans les années 1960. Mon choix s'est porté sur cet espace car il présente un exemple typique des différences observées à propos de la région selon qu'on la considère comme objet scientifique ou bien comme objet politique, ce qui a des conséquences sur la répartition des métropoles. Le Bassin parisien désigne en effet un espace polarisé par une métropole unique, qui se trouve être une « ville globale » : Paris (Sassen, 2004) – formant ainsi une *mega-région* (Hall, Pain, 2006, Halbert 2008) - mais était (avant 2015) et reste divisé en plusieurs régions institutionnelles²³. Il forme donc à la fois une région scientifique unique²⁴ et un ensemble de régions institutionnelles sans lien politique particulier. Toutes ces régions dépendent économiquement de la métropole parisienne – où sont localisés les sièges sociaux, les banques, les administrations - mais leurs décideurs doivent proposer des politiques de développement économique sans cet atout, situé dans une autre région « rivale » dans le contexte concurrentiel entre les territoires pour l'attractivité et la compétitivité. La réforme de la carte régionale (2015) n'a pas résolu le problème, car le périmètre de l'Ile-de-France est resté identique²⁵. Le découpage régional et son inertie sont donc particulièrement problématiques dans cet exemple, car ils sont à l'origine de nombreuses régions sans métropole.

²² Il désignait à l'origine un Bassin sédimentaire.

²³ Haute et Basse Normandie, Picardie, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Centre, Pays de la Loire. Certaines de ces régions appartiennent totalement à l'aire d'attraction de Paris, quand d'autres ne le sont que partiellement.

²⁴ Tout du moins dans la théorie des régions polarisées ou au sens des régions géologiques.

²⁵ En revanche cela soulève d'autres questions (qui ne seront pas explorées dans cette thèse) car la Picardie et la Champagne-Ardenne ont été rattachées à des métropoles lointaines (Lille et Strasbourg) alors que leur territoire est surtout polarisé par Paris...

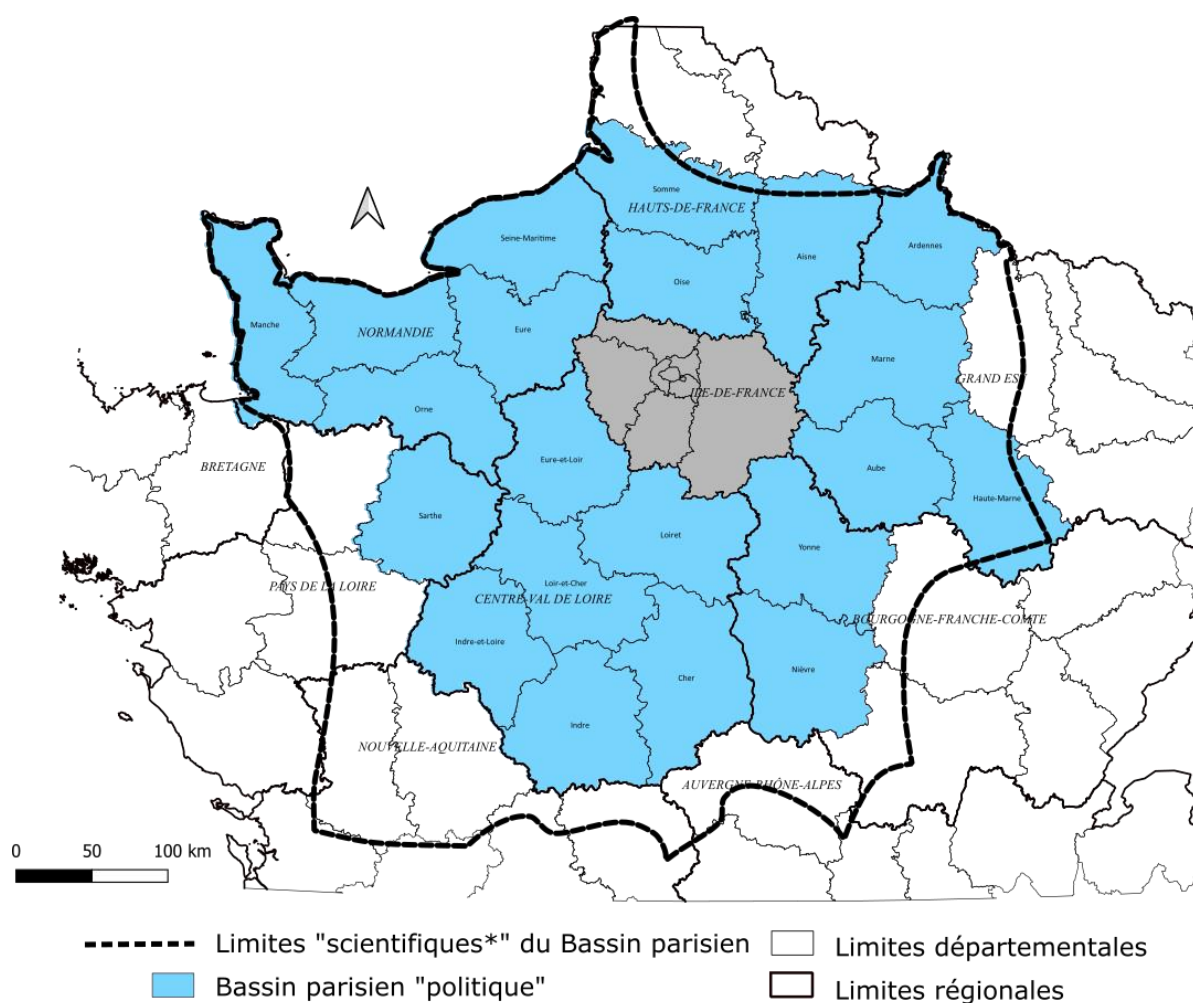


Figure 5 : Carte du Bassin parisien, entre science et politique.

Cette absence de métropole interpelle d'autant plus que les régions du Bassin parisien (hors Ile-de-France) traversent de multiples crises (sociales, économiques, démographiques), alors qu'elles figuraient parmi les régions les plus prospères de France dans les années 1950-1960. La description de ces difficultés et leur apparition sont déjà abondamment décrites dans la littérature²⁶, en mobilisant généralement des approches structurelles de type centre-périphérie (Gay, 2000 ; Gilli, 2005) ou encore des approches relationnelles (comme dans les travaux sur les *mega-city-regions*, Hall, Pain, 2006 ; Halbert, 2006 ; 2008). Je souhaite compléter ce genre d'analyses par une approche actorielle inspirée des approches néo-institutionnalistes en analysant les décisions prises à diverses échelles (régionale, nationale, européenne) depuis les

²⁶ Notamment dans la thèse de Philippe Thiard (2001) pour le Bassin parisien, ou dans des ouvrages consacrés à certaines régions (par exemple Brennetot et al., 2012 pour le cas normand).

années 1950 ainsi que leurs conséquences. L'objectif est donc de montrer, à travers une approche mêlant *path* et *territorial dependency*, que le découpage régional constitue un piège en partie responsable de la situation actuelle des régions périphériques du Bassin parisien, car il ne permet pas à leurs décideurs de répondre correctement aux normes de développement imposées par l'État et l'UE. Dans ce but, une méthodologie spécifique a été mise en place.

Méthodologie

J'ai donc identifié et analysé, au moyen d'une démarche de *process tracing* (Palier, 2019), plusieurs décisions interdépendantes ayant mené à des blocages : la séparation entre l'aménagement de la région parisienne et celui du Bassin parisien entamée à partir du SDAURP²⁷ de 1965 ; l'absence de modification du découpage au cours des réformes régionales (1972, 1981-86) ; et la mise en place de la contractualisation à la suite de la décentralisation (Contrats de Plan État-Région, 1984). Les initiatives de coopération interrégionale entreprises depuis les années 1990 dans le Bassin parisien sont également interrogées afin de voir si elles ont permis de sortir de ces blocages. Cette prise en compte de l'historicité des politiques publiques dans l'analyse entraîne une certaine rareté des sources disponibles, ce qui a été pallié par des recherches dans les archives, permettant ainsi de constituer des corpus souvent inédits (*Cahiers de l'IAURP*, documents de préparation du Schéma Basse-Seine, budgets des Contrats de Plan État-Région (CPER), débats parlementaires des lois de décentralisation...). Selon les sources et les données exploitables, la méthodologie a été systématiquement adaptée (analyse de contenu cartographique, analyse statistique de budgets), avec une prédominance de l'analyse de contenu des discours, car ces derniers constituent un mode d'interaction permettant aux acteurs de diffuser leurs idées.

Organisation de la thèse

La thèse est divisée en deux parties (Figure 6) : la première s'attache à expliquer pourquoi le processus de régionalisation a abouti à ce qui apparaît comme des incohérences géographiques. Le Chapitre 1 présente l'objet constitué par les régions françaises, son origine entre science et politique régionale et les incohérences de son maillage par rapport aux objectifs

²⁷ Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne.

de développement économique qui y sont assignés. L'approche adoptée – incorporant des concepts de science politique - pour comprendre ce paradoxe est développée dans le chapitre 2, et sert à relire le processus de régionalisation afin d'en expliquer les incohérences (Chapitre 3). Dans le chapitre 4, le terrain d'étude du Bassin parisien est présenté. La deuxième partie de la thèse est consacrée à l'analyse des décisions ayant affecté les régions du Bassin parisien depuis le découpage des régions de programme, afin d'expliquer quelles sont les contraintes – notamment territoriales – ayant abouti à la situation de crise que nous connaissons aujourd'hui. Les décisions - faisant l'objet d'une méthodologie spécifique adaptée aux sources disponibles - ont été regroupées en trois chapitres constituant autant de blocages pour le développement économique contemporain. Enfin, un dernier chapitre est consacré aux dernières initiatives de coopération interrégionale dans le Bassin parisien.

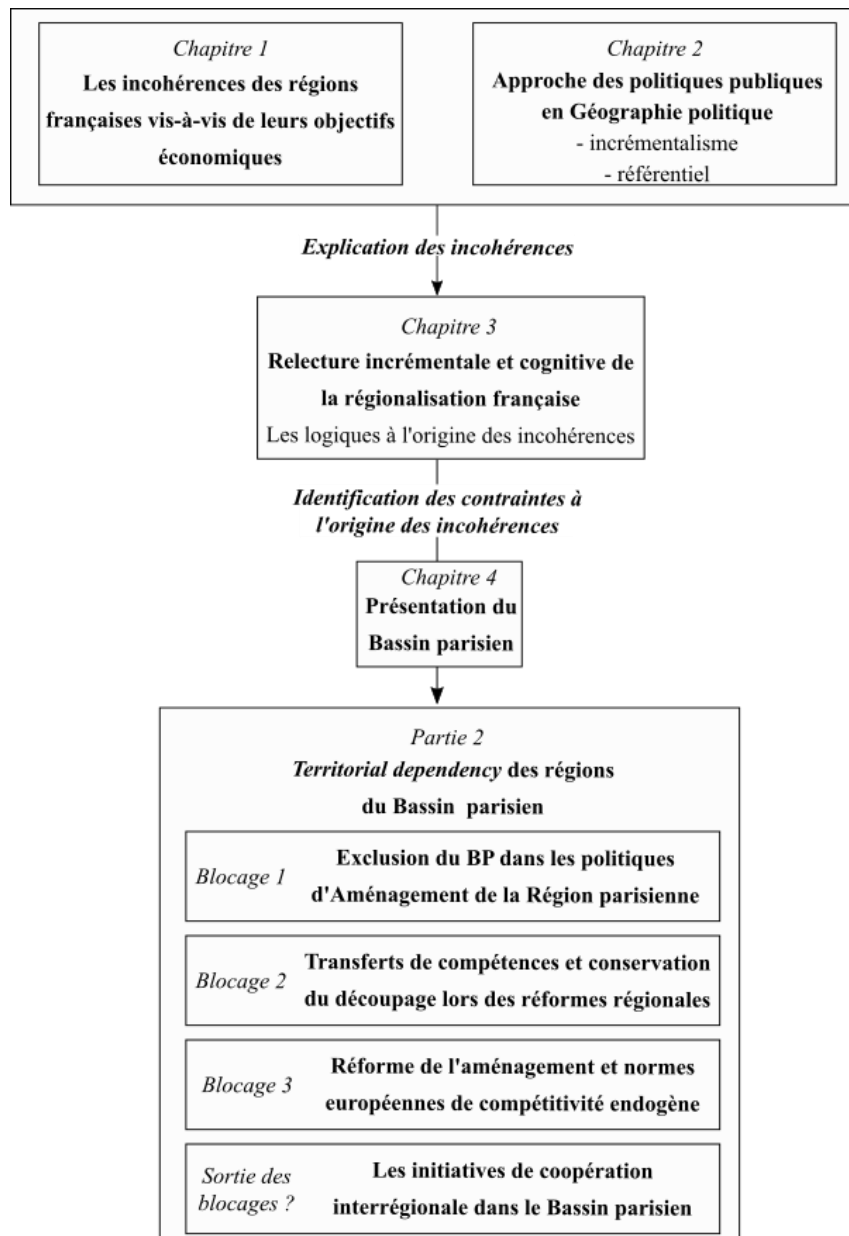


Figure 6 : Organisation de la thèse.

Première partie : Le maillage régional,
conséquence et cadre d'action des
politiques publiques

Les politiques de régionalisation s'intègrent dans le domaine de l'action publique territoriale, c'est-à-dire « *l'action des acteurs publics sur et pour leur territoire* » (Pasquier et al., 2011). Le choix opéré en 1955 de créer un nouvel échelon d'action publique, comprise comme un « *périmètre d'intervention publique, intégrant une envergure et des frontières* » (Pasquier et al., 2011), révèle que les précédents maillages (nation, départements et communes) apparaissaient inadaptés pour réaliser de nouveaux objectifs, parmi lesquels figurait l'efficacité des politiques de développement économique, et qu'il était nécessaire d'en définir une nouvelle : les régions. « *Une échelle d'action repose en effet sur la croyance que certains problèmes s'imposent comme relevant d'un niveau territorial plutôt que d'un autre, ou bien supposent la prise en compte, ou la régulation, de plusieurs niveaux simultanément* » (Pasquier et al., 2011). Le découpage régional était ainsi censé faciliter la réalisation de certains objectifs ayant entraîné la création des régions, la puissance publique s'engageant alors dans une « *quête des territoires pertinents* » (Béhar, 2000), étant donné que les maillages territoriaux « *sont généralement établis par un pouvoir en fonction de certains objectifs* » (Grasland, 1997a).

L'entreprise de découpage, de constitution d'un maillage régional en France, est donc envisagée comme un moyen pour l'action publique territoriale de réaliser certains objectifs : initialement l'efficacité administrative et économique (Antoine, 1959). Cela signifie donc qu'il existait au sein de la puissance publique des idées considérant que l'échelle régionale était plus pertinente que d'autres pour arriver – notamment – à la prospérité économique. Pour faire face à l'ouverture économique provoquée par le Marché commun, et plus généralement aux enjeux de compétitivité, la région était perçue comme une échelle d'action permettant d'y faire face et de les résoudre. Dans l'idéal, le périmètre et les ressources des régions auraient par conséquent été mis en adéquation avec ces ambitions. Les scientifiques émirent des avis à cet égard (notamment au sein des champs de la science régionale et de la géographie appliquée) et en émettent toujours aujourd'hui (par exemple Lévy, 2015). Dans les faits, le découpage adopté en fut éloigné, ce qui pose la question des motivations qui président à la prise de décision publique.

De plus, ce découpage – initialement destiné à être provisoire - (Antoine, 1958) interroge la pertinence des moyens d'action mis au service des politiques territoriales. En effet, le maillage des régions de programme était initialement prévu pour exécuter les programmes d'action régionale (1955) mais fut conservé par la suite sous l'effet d'une logique de *path dependency*. Un tel phénomène questionne les temporalités de l'action publique et les

changements qui la caractérisent, car « *la transformation des modalités d'action publique [...] hypothèque dans le temps la permanence des moyens d'action* » (Méasson, 2008). Autrement dit, la conservation à long terme d'un moyen d'action comme le découpage des régions de programme, conçu pour réaliser un objectif de court terme, peut potentiellement induire une déconnection entre les objectifs de l'action publique territoriale et les moyens d'action mis en œuvre, et ainsi se transformer en « piège ». Les objectifs assignés aux régions françaises ont en effet évolué depuis 1956, ce qui contraste avec l'inertie du cadre d'action constitué par les périmètres régionaux (jusqu'en 2015).

L'objectif de cette première partie est de présenter l'objet de recherche que constituent les régions françaises, en questionnant la pertinence de leur découpage par rapport aux objectifs économiques qui leur sont dévolus, et en relevant la contradiction existant entre l'évolution du rôle politique des régions françaises et la conservation de leur périmètre pendant 60 ans. Quels cadres théoriques et outils permettent d'étudier ce paradoxe ? Comment cela s'est-il produit dans les faits ? Sur quels territoires en étudier les conséquences ? Cette première partie tente de répondre à ces interrogations.

Pour cela, une approche de géographie politique a été mise en place, en intégrant certains concepts développés en science politique comme l'incrémentalisme (Lindblom, 1959 ; Jönsson, 2014) ou les référentiels (Jobert, Muller, 1987 ; Faure et al., 1995). L'objectif est d'enrichir le cadre théorique et les méthodes d'analyse développés dans le domaine de la géographie politique afin d'expliquer la construction des politiques publiques territoriales et les changements pouvant les affecter. À cet égard, le concept de *territorial dependency* est proposé afin de souligner l'effet contraignant du découpage sur le comportement des acteurs et sur la définition de leurs intérêts, ainsi que sur la façon dont les politiques publiques « enferment », voire « piègent », certains territoires dans des trajectoires de développement vertueuses ou négatives.

Cette approche est ensuite mobilisée pour expliquer la façon dont s'articulent changements et *statu quo* dans le processus de régionalisation française. La nature incrémentale des politiques publiques implique des avancées graduelles – par une succession de petites réformes – qui puisent dans des référentiels différents. Par conséquent, il n'existe pas de cohérence d'ensemble, mais une recomposition successive à partir des décisions passées. Les multiples évolutions de la régionalisation sont donc retracées, en identifiant les référentiels auxquelles différentes décisions se rapportent, afin de montrer le patchwork de référentiels

qu'elle a assemblés. Les référentiels de développement économique aujourd'hui mobilisables pour les décideurs régionaux sont également présentés, dans le but d'évaluer les ressources dont disposent les régions étudiées. Enfin, le terrain d'étude du Bassin parisien est présenté et justifié dans un dernier chapitre.

Chapitre 1 - Les incohérences géographiques des régions françaises vis-à-vis de leurs objectifs économiques

Les régions françaises sont le résultat d'un processus de régionalisation, définie comme l'opération consistant à subdiviser un territoire donné afin d'en faciliter la maîtrise et la mise en valeur²⁸ (Juillard, 1967). Ce processus a permis, au cours des soixante dernières années, de créer des régions dotées d'un certain nombre de compétences (développement économique, aménagement du territoire, gestion des transports et des lycées, etc...) et du statut de collectivité territoriale depuis 1986, à l'instar des départements et des communes. Ainsi, une des missions principales des décideurs régions françaises est aujourd'hui de mettre en place des politiques de développement économique visant à la compétitivité et l'attractivité territoriale. L'objectif de ce chapitre est de présenter cet objet d'étude – les régions françaises - et de démontrer les incohérences géographiques existant entre l'affirmation continue de leur vocation économique et l'inertie de leur maillage territorial déconnecté des facteurs – identifiés par la science régionale – permettant l'émancipation économique d'un territoire.

Le maillage est défini comme « *l'ensemble des filets qui situent les lieux dans les mailles de l'appropriation et de la gestion du territoire, et principe de partition opératoire et socialisé de l'espace. Le maillage va de la parcelle à l'État à travers toute l'échelle géographique* » (Brunet et al., 1993), ce qui en fait « *une partition d'une zone géographique divisée en unités contiguës dont la forme et la taille peuvent être régulières ou irrégulières* » (Pumain, 2008). Cette recherche de la cohérence du maillage - enjeu partagé par l'ensemble des sciences sociales (Grasland, 1997b) – s'inscrit donc dans une perspective critique qui vise à rendre compte du manque de pertinence du découpage régional par rapport aux politiques sectorielles qui y sont assignées. Le maillage, qui peut être compris comme un niveau d'observation ou un niveau d'organisation de la société (Grasland, 1997a), est donc ici envisagé comme un cadre pour la mise en place de politiques sectorielles, en l'occurrence celles renvoyant au développement économique. L'objectif n'est donc pas d'analyser le rôle des limites dans la structuration des

²⁸ Gérard Marcou reprit et détailla cette idée en 1999 dans un rapport au Parlement Européen, en définissant la régionalisation comme « le processus par lequel s'opère la construction d'une capacité d'action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire, infra-national mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique, et le cas échéant des ressorts identitaires des solidarités locales ou régionales, ainsi que par le développement de son potentiel. Ce processus peut s'opérer à partir d'institutions préexistantes ou donner lieu à un nouveau découpage territorial destiné à mieux répondre à ces objectifs. Il est toujours conditionné par les contraintes qu'exerce le cadre politique et institutionnel, et dont l'évolution peut être gouvernée par d'autres enjeux²⁸ » (Marcou, 1999).

jeux de pouvoirs, comme le fait Claude Raffestin²⁹, mais plutôt de confronter la pertinence du maillage aux objectifs économiques progressivement dévolus par l'État aux régions françaises.

Les régions sont relativement récentes dans l'histoire politique de la France par rapport à d'autres échelons comme la commune ou le département (1789), puisque ce fut véritablement dix ans après la Seconde Guerre mondiale que l'État décida de donner une dimension régionale à ses actions, bien que des prémisses eurent lieu dès 1919, avec la création des groupements économiques régionaux préconisés par Étienne Clémentel (chronologie en Figure 7).

5 avril 1919	Arrêté ministériel instituant des <i>groupements économiques régionaux</i> dits « régions Clémentel »
11 décembre 1954	Les comités d'expansion sont officiellement agréés par décret du gouvernement Mendès-France.
30 juin 1955	Décret Pflimlin lançant les programmes d'action régionale
28 novembre 1956	Arrêté ministériel définissant le découpage des circonscriptions des programmes d'action régionale
2 juin 1960	Les 21 circonscriptions d'action régionale sont créées par décret
14 mars 1964	Mise en place d'une organisation administrative régionale autour du préfet et création des Coder (commission de développement économique régional)
27 avril 1969	Echec du référendum relatif à la régionalisation et consacrant la région comme collectivité territoriale
5 juillet 1972	La CAR devient EPR (établissement public régional) et est chargée du développement économique
2 - 15 juillet 1981	Adoption du projet de réforme sur la décentralisation par le conseil des ministres, il sera adopté par l'Assemblée le 2 mars 1982. Elles deviennent des collectivités territoriales, avec des conseils régionaux élus au suffrage universel
10 mai 1982	Décrets relatifs aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements et régions
11 octobre 1982	Décret relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux, qui instaure notamment la parité entre les représentants du patronat et des salariés
9 janvier 1983	Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Sont notamment confiés aux régions : la formation professionnelle, le développement économique
6 janvier 1986	Promulgation de la loi no 86-16 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux
28 mars 2003	Promulgation de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (acte II de la décentralisation)

²⁹ « Le jeu structural du pouvoir conduit à assurer tantôt la continuité en déplaçant des limites, tantôt à provoquer la discontinuité en en créant de nouvelles » (Raffestin, 1979).

Juillet-août 2004	Lois relatives à l'autonomie financière des collectivités territoriales et aux libertés et responsabilités locales
27 janvier 2014	Promulgation de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite Maptam.
16 janvier 2015	Promulgation de la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Passage de 22 à 13 régions métropolitaines constituées par l'addition de régions sans modification des départements qui les composent.
7 août 2015	Promulgation de la loi NOTRe, qui renforce les compétences en matière de développement économique

Figure 7 : chronologie des transferts de compétences économiques aux régions. Source : <http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/region-50-ans-evolution.html>

Le choix de constituer un nouvel échelon d'action publique en France - la « Région » - doit son origine à l'influence croisée entre des mouvements politiques et des travaux scientifiques qui émergèrent au cours du XIX^{ème} siècle, et à l'insatisfaction des administrations vis-à-vis des maillages existants, ce qui conduisit tout au long des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles à mettre en œuvre et à proposer divers essais de découpage supra-départementaux³⁰, afin de traiter plus pertinemment les problèmes rencontrés.

La fin des provinces de l'Ancien Régime provoquée par la Révolution française entraîna une redécouverte des spécificités culturelles et historiques propres à chaque territoire, ce qui contribua à leur « *réinvention* » et à « *l'invention* » des régions dans le champ politique (Bertho Lavenir, 1980). Des auteurs régionalistes, à l'instar du conservateur Maurice Barrès, contribuèrent ainsi à l'émergence de la région comme objet de discussion publique, par rejet du centralisme hérité de la Révolution et par nostalgie des Provinces et de leur diversité (Brennetot, 2017c). Une autre forme de régionalisme en faveur de la promotion du développement économique fut portée au début du XX^{ème} siècle par Joseph Paul-Boncour (1901) puis Paul Vidal de la Blache (1910). Elle mettait en avant la nécessité d'organiser le maillage régional de manière à optimiser la vie économique régionale, contrairement aux régionalistes conservateurs qui souhaitaient qu'il corresponde aux identités locales héritées. Cette forme économique de régionalisme inspira notamment le Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes Étienne Clémentel, qui proposa de regrouper les chambres de commerce à une échelle régionale, ce qui fut adopté en 1919. Du côté scientifique, l'idée de « région naturelle »

³⁰ Par exemple les régions militaires, les cours d'appel, les académies, les régions de gendarmerie ou encore les préfectures interdépartementales (Brennetot, 2017c).

s'imposa dans les travaux des géologues afin d'identifier des unités physiques (Brennetot, 2017c), dans une approche centrée sur les rapports entre l'Homme et son environnement. L'Ecole française de géographie adopta notamment cette approche déconnectée du fait politique, ce qui n'empêcha pas certains courants régionalistes de puiser dans les travaux scientifiques pour tenter de démontrer le bienfondé de leurs discours (Brennetot, 2017c).

L'idée de région en France possède donc une double origine, scientifique et politique, qui aboutit à la structuration d'un objet désigné par un terme unique auquel l'ajout d'un adjectif (identitaire, économique, naturelle) donne des sens variés, voire contradictoires. L'emploi du terme « région » - ce « *mot-valise qui sert à tout et à tous* » (Beaujeu-Garnier, 1971, cité par Lajugie et al., 1985) – permet de réunir de nombreux acteurs aux objectifs très différents autour du projet de régionalisation qui se mit en place dans l'après-guerre. Contrairement à d'autres termes comme « province » (qui se rapporte à l'Ancien régime), « fédération » (qui s'oppose au centralisme) ou « circonscription » (qui renvoie à un processus de découpage imposé par le centre), le terme de « région » est plus neutre politiquement, facilitant ainsi son utilisation pour l'action collective³¹. Alors que les précédentes expériences de « régionalisation » menées par diverses administrations avaient été réalisées sans vision générale (Brennetot, 2017c), la régionalisation débutée en 1955 poursuivait deux objectifs : l'efficacité administrative³² et l'efficacité économique³³ (Antoine, 1959).

Plusieurs propositions émergèrent pour réaliser l'un ou l'autre de ces objectifs, sans qu'une synthèse ne permette de les rassembler. En effet, les partisans de l'efficacité administrative (comme Michel Debré, commissaire de la république en 1944) plaidaient pour un maillage constitué de 40 à 50 *super*-départements, quand les partisans de l'efficacité économique s'inscrivaient dans la pensée de Paul Vidal de la Blache prônant un découpage en 8 à 10 régions constituées autour des métropoles. La décision de mener les actions économiques à une échelle régionale se heurta donc dès son origine à la surimposition d'un objectif administratif et entraîna une question pour les décideurs : « *Doit-on donner la priorité à l'efficacité administrative ou au développement économique ?* » (Antoine, 1959). D'après Serge

³¹ Suivant une approche sociologique développée notamment par Charles Tilly autour de la notion de « *répertoire d'action collective* » (Tilly, 1977), reprise en partie par Nicolas Jabko (Jabko, 2012).

³² Qui renvoie à une autre forme de régionalisme, le régionalisme administratif (Brennetot, 2017c), compatible avec une forte centralisation.

³³ Cet objectif économique s'inscrit dans la lignée du régionalisme économique du début du XX^{ème} siècle.

Antoine, un des hauts-fonctionnaires chargés de découper les régions, aucun objectif ne fut privilégié, ce qui entraîna la mise en place d'un compromis avec un découpage en 21 puis 22 « régions de programme » qui servirent à mettre en place les programmes d'action régionale décidés par le décret Pflimlin³⁴ (1955).

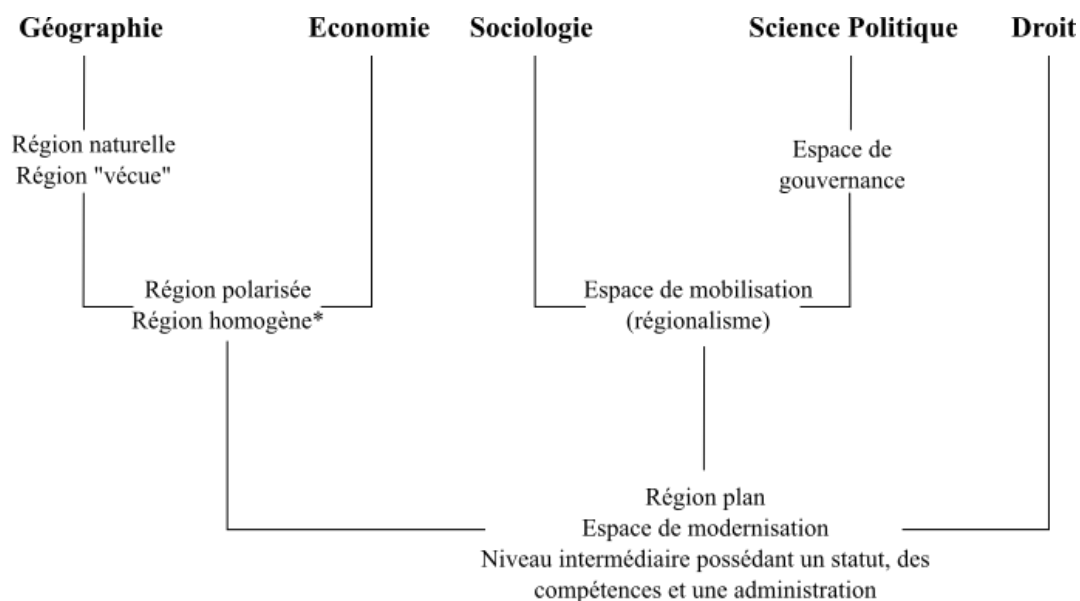
Mis à part des ajustements ponctuels en 1958 (réunion des régions Rhône et Alpes, rattachement des Pyrénées-Orientales à la région Languedoc-Roussillon et des Pyrénées-Atlantiques à l'Aquitaine) et 1970 (création de la Corse), ce découpage fut ensuite conservé jusqu'en 2015, alors qu'entre-temps les régions acquirent des compétences stratégiques et devinrent des collectivités territoriales (Figure 7). Ce chapitre souhaite présenter de manière approfondie l'objet d'étude qu'est la Région en France, en insistant sur les influences croisées entre les sphères scientifiques et politiques, et mettre en évidence le paradoxe existant entre l'évolution de ses compétences économiques et l'inertie de ses limites. Enfin, un enjeu scientifique – découlant de la constitution d'un objet politique en objet scientifique – est discuté.

³⁴ Décret n° 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale.

I. Les régions françaises, un objet d'étude entre science et politique

Le choix après la Seconde Guerre mondiale de bâtir un nouvel échelon d'action publique, la région, est lié à la confluence d'idées émanant des sphères politiques et scientifiques. Concernant l'objectif économique assigné aux régions françaises dès leur création, et qui s'est progressivement confirmé jusqu'à nos jours, il était déjà présent dans des travaux scientifiques émanant de la géographie mais surtout de l'économie spatiale. Certains de ces travaux, comme ceux de Paul Vidal de la Blache, répondaient d'ailleurs à une commande politique positionnant le scientifique en tant qu'expert³⁵. D'autres – comme les travaux d'August Lösch par exemple – étaient en revanche purement théoriques, mais tous contribuèrent à l'émergence d'un discours scientifique sur la spatialisation de l'économie. Si l'influence de la science sur la décision politique est difficilement quantifiable, la réciproque est peu contestable, tant l'institutionnalisation des régions françaises provoqua un intérêt grandissant des scientifiques pour cet objet d'étude, dans deux directions. D'une part, des scientifiques dont certains géographes proposèrent des travaux alliant contributions théoriques et expertises à l'égard des objectifs économiques des régions, ce qui a donné lieu à la création de la science régionale en France et ailleurs dans le monde. D'autre part, des chercheurs en sciences sociales (sociologie politique, droit) ont érigé la région en objet d'étude (Figure 8).

³⁵ Voir à ce sujet LEBARON, Frédéric, 2000. *La croyance économique : les économistes entre science et politique*. Paris : Seuil.



* Minoritaire en économie, mais existe autour du critère "d'iso-comportement"

Figure 8 : recoupement des notions de Région dans les différentes sciences sociales. Réalisation : N. GOUIN.

A. L'influence scientifique sur la construction politique de régions à vocation économique

L'idée de construire des régions dédiées à la réalisation d'objectifs économiques n'est pas née après la Seconde Guerre mondiale lors de l'institutionnalisation des régions françaises. En effet, elle est d'abord apparue dans le champ scientifique (en géographie et en économie spatiale) au début du XX^{ème} siècle, dans le contexte de la révolution industrielle et des bouleversements géographiques qu'elle entraîna (notamment l'urbanisation).

L'héritage de Paul Vidal de la Blache a souvent été réduit aux seules monographies régionales associées à son ouvrage majeur, le *Tableau géographique de la France* (1903), dans lequel il combine l'histoire des sols (la géologie) avec celle des hommes, en cherchant à démontrer que la nature offre des possibilités que l'homme utilise et différencie au cours du temps (Juillard, 1967). Dans ce livre, il divise la France en régions naturelles (Bassin parisien, Massif central...), elles-mêmes composées d'unités de taille plus réduite et définies par des critères variés (politiques, historiques, urbains). Ces unités sont ensuite redécoupées en paysage, notion centrale de la géographie vidalienne qui assurera sa postérité parmi ses disciples. Cette vision naturaliste et statique des régions françaises (Juillard, 1967) de la part de Paul Vidal de la Blache dans son *Tableau* est liée à la commande qui lui avait été faite, puisqu'il

devait servir d'introduction à l'*Histoire de France* d'Ernest Lavisse, laquelle s'arrêtait en 1789. Ainsi dans cet ouvrage, Paul Vidal de la Blache tient peu compte des transformations sociales et urbaines qui touchent la France lors de la révolution industrielle. En revanche, les travaux qu'il mène sur son époque³⁶ contrastent avec cette vision ruraliste de la géographie, puisqu'il s'intéresse à l'importance des réseaux urbains dans l'animation de la vie régionale, à travers la notion de région nodale, décrivant des espaces s'organisant autour de grandes villes telles que Lyon (Vidal de la Blache, 1910, 1917). Il considère ainsi que la prospérité de la France, dans le contexte de concurrence internationale de la deuxième révolution industrielle, repose sur une nouvelle organisation territoriale plus décentralisée permettant l'essor économique des régions (Vidal de La Blache, 1910). Dans cette vision, il articule les régions économiques aux métropoles, chargées d'animer la vie régionale grâce aux fonctions qu'elles regroupent, et propose un découpage en 17 régions autour des métropoles (Figure 9 ; Miossec, Mattéi 2008; Brennetot, De Ruffray 2014b). Il introduit ainsi l'idée de régions dédiées à l'économie dans la géographie française.

³⁶ En réponse à une commande du Président du Conseil Aristide Briand (Ozouf-Marignier, Robic, 1995).

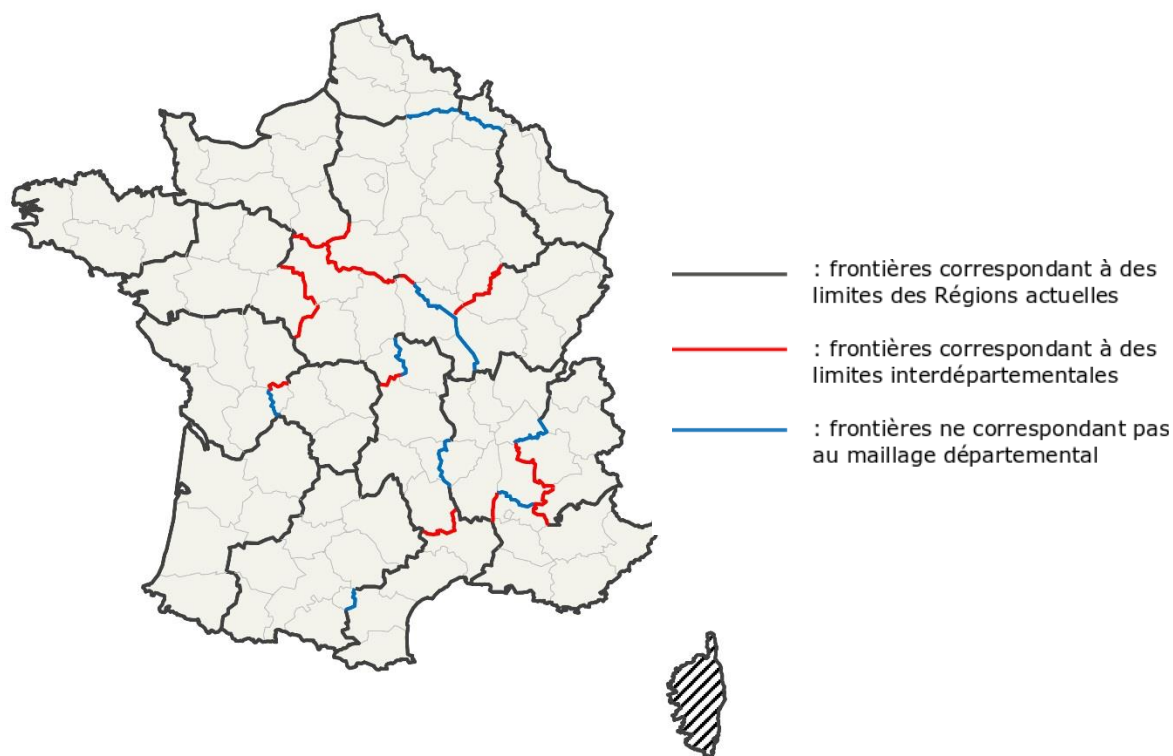


Figure 9 : Découpage régional selon Paul Vidal de la Blache (1910). Source : Brennetot, De Ruffray (2014)

Toutefois, les dernières recherches de Vidal de la Blache sur la nodalité des régions ne connurent pas de postérité chez les géographes de la génération suivante, qui se concentrèrent sur la notion de paysage à travers des monographies régionales, et refusèrent la généralisation (Juillard, 1967). En effet, la plupart des géographes français s'inspirèrent de Lucien Gallois, un des principaux disciples de Paul Vidal de la Blache avec Emmanuel de Martonne et Albert Demangeon. Or, Lucien Gallois considérait que l'étude des régions industrielles et des territoires polarisés par les villes n'était pas du ressort de la géographie et il conseillait de s'en tenir à l'étude de *régions géographiques* assimilées aux régions naturelles (Claval, 2016). Les monographies se multiplièrent, avec un niveau d'empirisme très élevé, au détriment de la généralisation et d'un effort de définition du terme de région, implicitement considérée comme un axiome (Juillard, 1967).

Ces monographies sont généralement associées à la notion de région homogène, qui se définit autour de certains traits d'uniformité et de contiguïté (Bailly et al., 1995). Les régions naturelles sont par exemple des régions homogènes, tout comme les bassins miniers, du fait de leur unité paysagère. Les régions urbaines comme la Ruhr (sans centre polarisant unique) peuvent également être considérées comme des régions homogènes (Baud et al., 2013), ou

encore les régions historiques, qui malgré une diversité paysagère, sont homogènes du point de vue identitaire ou linguistique, donnant possiblement lieu alors à un régionalisme culturel. Le fait urbain fut relativement ignoré par les géographes³⁷ dans ces monographies, les rapports entre l'homme et le sol étant plus facilement perceptibles dans le milieu rural.

Au contraire, les économistes de la première moitié du XX^{ème} siècle appréhendèrent la problématique émergente de la concentration urbaine et de ses effets économiques, à l'instar d'Alfred Weber. En effet, ce dernier s'intéressa aux facteurs de localisation des industries, parmi lesquels figuraient les économies d'agglomération³⁸ aux cotés des transports et de la main d'œuvre, ainsi qu'au bouleversement sociologique en cours dans les pays industriels :

« Nous sommes aujourd'hui les témoins de déplacements spatiaux gigantesques des forces économiques, de migrations du capital et des hommes, tels qu'aucun âge antérieur n'en a jamais connus [...]. Nous suivons ces développements en nous interrogeant avec passion sur la signification qu'ils ont pour nous [...]. Par ailleurs, nous assistons à d'énormes déplacements semblables qui se produisent dans le cadre national. Nous observons là aussi que certaines régions s'appauvrissent rapidement en hommes et en capital, pendant que d'autres s'engorgent — ce sont de gigantesques concentrations urbaines que nous voyons croître apparemment sans fin, devant nos yeux » (Weber, 1909, p. 2, cité par Lamarlière, 2008)

Pour Alfred Weber, l'industrie est la principale cause de la constitution des grandes agglomérations, il en étudie donc les facteurs de localisation afin d'expliquer pourquoi des régions gagnent et d'autres perdent des « *hommes et du capital* ». Ses travaux reconnaissent ainsi le lien entre industrie et concentration urbaine, et entre concentration urbaine et développement régional. Par la suite dans l'Allemagne des années 1930, l'économiste August Lösch et le géographe Walter Christaller proposèrent chacun un modèle d'organisation de l'espace certes différents, mais tous deux hexagonaux et polarisés par les villes. Walter Christaller (1933) identifia et hiérarchisa les services délivrés par les villes en fonction de leurs aires de marché, les services rares étant contenu dans des lieux centraux et polarisant d'autres aires de marché moins étendues. Quant à August Lösch (1940), il considéra davantage le rôle

³⁷ A l'exception notamment de Raoul Blanchard (Grenoble. Étude de géographie urbaine. Paris, Armand Colin, 1911) ou Pierre Lavedan (Géographie des villes, Paris, Gallimard, 1936).

³⁸ Même s'il échoua à en donner une explication aboutie (d'après Sergot, 2004).

de l'industrie dans la structuration des aires de marché, et proposa ainsi un modèle de localisation industrielle intégrant de nombreuses variables (Ponsard, 1958).

Ces travaux influencèrent le géographe Georges Chabot, qui explora en 1948³⁹ le fait urbain, en tentant de définir les fonctions urbaines et leur influence sur leur environnement. Il fut suivi en 1955 par la monographie de Jean Labasse sur la région lyonnaise, qui identifiait les flux de capitaux émanant d'un centre urbain et organisant le territoire environnant, et fut qualifiée de « révolutionnaire » par Étienne Juillard. Les années 1950 marquèrent ainsi un tournant dans la conception régionale au sein de la géographie française, qui délaissa partiellement l'étude des paysages ruraux dans les monographies au profit de l'étude des régions urbaines, définies comme « *la zone de rayonnement et de structuration spatiale d'une ville, la métropole régionale* » (Pierre George, 1959, cité par Lajugie et al., 1985) et de la région polarisée, définie dès 1924 par Henri Hauser comme « *la zone où s'exerce l'action prépondérante d'un grand centre urbain ; elle a pour limites le lieu géométrique des points où cette action est tenue en échec par celles des centres voisins* » (cité par Labasse, 1965).

Les traits dominants de cette région sont la complémentarité, la hiérarchie (relations asymétriques) et l'interdépendance (Baud et al., 2013) entre des points d'un réseau qui entretiennent une relation fonctionnelle. Elle s'étend jusqu'à ce que l'influence du centre soit inférieure à l'influence d'un autre centre. Autrement dit, ses limites sont assez floues et mouvantes (selon le temps et selon le phénomène de polarisation considéré), car « *la région n'est que la transcription spatiale momentanée d'un équilibre mobile* » (Juillard, 1972). En effet, un grand nombre de facteurs peut évoluer et ainsi bouleverser les limites régionales préétablies, comme par exemple les techniques de circulation des personnes et des marchandises. Certaines régions peuvent par conséquent se retrouver englouties par une région voisine, comme la région du Mans, comprise dans un diamètre de 20 kilomètres autour du Mans en 1830, de 50 kilomètres en 1930 et finalement englobée dans la région parisienne en 1972 (Figure 10). Étienne Juillard⁴⁰ (1962) établit toutefois une limite de 100 kilomètres entre le centre et les limites d'influence, sauf pour les villes mondiales comme Paris, qui peuvent dominer des espaces plus éloignés, sans qu'ils soient forcément contigus (Bailly et al., 1995).

³⁹ CHABOT, Georges, 1948. *Les villes : aperçu de géographie humaine*. Armand Colin.

⁴⁰ Qui s'est largement inspiré des travaux des économistes, notamment de Jacques Boudeville.

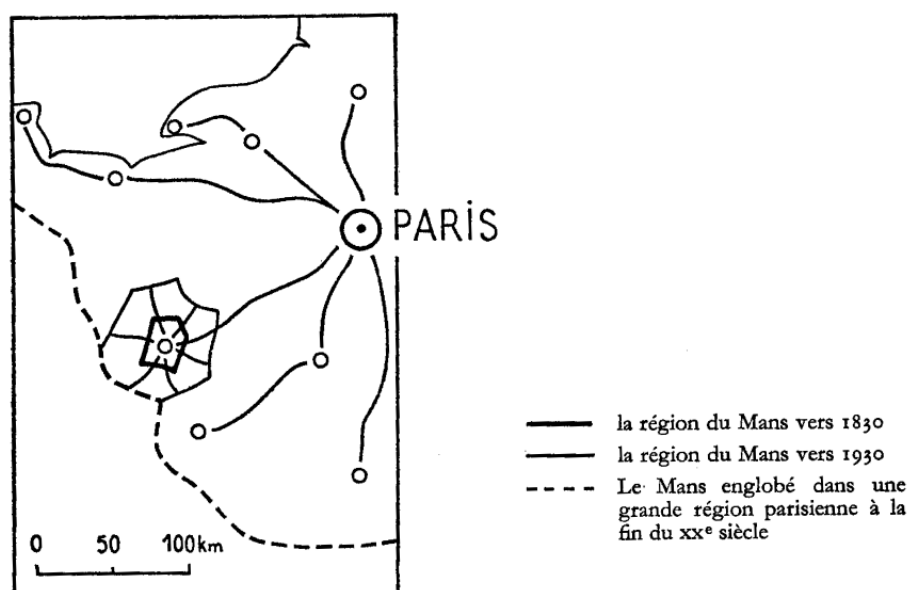


Figure 10 : Evolution de la « région » du Mans. Source : Juillard, 1972

L'influence de l'économiste François Perroux dans la résurgence de la notion de région polarisée dans les années 1950-1960 fut importante. En effet, sa théorie des pôles de croissance servit de base à de nombreux travaux (voir dans Harsin, Davin, 1961). Il considérait que « *la croissance n'apparaît pas partout à la fois ; elle se manifeste en des points ou pôles de croissance, avec des intensités variables ; elle se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie* » (Perroux, 1960 dans Harsin, Davin, 1961). Cela donna lieu à l'idée d'industrie motrice, c'est-à-dire une industrie qui engendre l'activité d'autres industries et d'autres activités (tertiaires notamment), ce qui en fait un « pôle de croissance » permettant d'augmenter le revenu régional.

Cette théorie est reprise par Louis Davin notamment, à l'initiative du colloque *Théories et politiques de l'expansion régionale*⁴¹ avec Paul Harsin (Liège, 1960) réunissant les plus grands spécialistes francophones de la notion de « région économique » (François Perroux, Étienne Juillard, Jacques Boudeville, Joseph Lajugie...). Constatant l'existence de régions de développement (« pôles de croissance ») et de régions déprimées (« zones critiques ») dans les pays développés, et une plus grande rentabilité des investissements quand ils sont effectués dans les régions de développement (grâce aux économies d'agglomération) ; il en déduisit qu'il était préférable, dans un contexte volontariste où les ressources financières ne sont pas

⁴¹ Considéré comme le premier colloque de l'ASRDLF.

illimitées, d'investir dans les zones de croissance, et que cela bénéficiera ensuite aux régions déprimées (Davin dans Harsin, Davin, 1961). Il considérait ainsi que les inégalités régionales sont acceptables tant qu'elles « *ne sont pas nécessairement un obstacle aux progrès* » (Davin dans Harsin, Davin, 1961). Ses idées ne firent toutefois pas l'unanimité, et d'autres scientifiques présents plaidaient au contraire pour une approche plus égalitaire, comme Joseph Lajugie.

Le géographe Étienne Juillard défendait également une conception polarisée de la région, tout en nuancant le rôle primordial accordé par des chercheurs comme Louis Davin ou François Perroux à l'industrie (sans remettre en cause l'importance de l'industrie motrice), mettant davantage en avant celui joué par le secteur tertiaire, présent dans les villes, moteurs des régions. Il considérait qu'une métropole régionale devait être dotée de banques autonomes investissant et réinjectant des capitaux dans la région, afin d'être autosuffisante (Juillard 1962), comme l'exposait avant lui Wassily Leontieff (cité par Lajugie, 1985). De plus, la métropole devait également contenir des services liés au développement économique (aéroport international par exemple), des services administratifs et des services sociaux et culturels (idem), c'est-à-dire tous les leviers nécessaires à son développement et celui de son environnement (André, dans Harsin, Davin, 1961).

	Principes de découpage	Exemples
Région homogène	Uniformité (autour d'un critère) Contiguïté	Régions naturelles Bassins miniers Régions historiques Districts industriels
Région polarisée	Complémentarité Hiérarchie Interdépendance Autosuffisance	Région métropolitaine Région fonctionnelle

Figure 11 : Les deux conceptions scientifiques de la Région avant la régionalisation française.

Au moment de l'institutionnalisation de la région en France, il existait donc deux grandes conceptions scientifiques : les régions homogènes, étudiées par les géographes « classiques », et les régions polarisées analysées dans les travaux d'économie et de géographie économique. Chacune de ces conceptions distinguait des principes d'identification permettant de définir les limites régionales (Figure 11) : l'uniformité pour les régions homogènes, par rapport à un critère (paysage, histoire, économie...) ; et la cohésion entre un centre et sa périphérie pour les régions polarisées (Juillard, 1962). Néanmoins, aucune de ces conceptions

ne fut utilisée par la puissance publique lors du découpage des régions de programme (1955-58), qui engendra toutefois un renouveau des travaux sur la région dans l'ensemble des sciences sociales.

B. L'influence de l'institutionnalisation des régions françaises (1955) sur les approches régionales en sciences sociales

La mise en place des régions de programme (1956-58) entraîna la création d'une nouvelle catégorie d'analyse désignée par le terme de « région plan », c'est-à-dire une conception de la région correspondant à une « *zone désignée pour une intervention politique* » (Bailly et al., 1995) et ne possédant pas de conceptualisation scientifique. C'est donc une région « opérationnelle », un espace pour l'action coordonnée des pouvoirs publics et décidée dans le cadre des plans quinquennaux. Les travaux des géographes et des économistes des années précédentes furent écoutés mais finalement peu pris en compte par les décideurs (Antoine, 1959), qui reprirent en priorité les découpages administratifs existants. Les géographes français, comme le notait Étienne Juillard (1962), n'étaient de toute façon pas en mesure de fournir une telle expertise en raison de l'absence de théorisation durant la période monographique marquée par l'aspect empirique des études, au contraire des économistes⁴² comme August Lösch ou encore Wassily Leontief, pour qui une « *région est définie par ses échanges intérieurs et son degré d'autosuffisance* » (cité par Lajugie et al., 1985). En revanche, l'institutionnalisation des régions en 1955 provoqua un renouveau des approches françaises en sciences sociales dans lesquelles les chercheurs adoptèrent parfois une position d'« experts » soucieux de conseiller la puissance publique dans une logique d'efficacité, et parfois un rôle plus académique avec des observations plus théoriques découlant de l'émergence de cette nouvelle échelle institutionnelle et de ses jeux d'acteurs. Ces nouvelles approches sont donc une conséquence de l'institutionnalisation, mais ont également participé à sa mise en œuvre en alimentant les réflexions des décideurs, comme par exemple les travaux de la science régionale ou de la sociologie des organisations. Certains chercheurs ont même participé à la mise en œuvre de la

⁴² Voir à ce sujet PONSARD, Claude, 1958. *Histoire des théories économiques spatiales*. A. Colin.

régionalisation, comme le juriste Michel Debré, le géographe Michel Phlipponneau (par des actions locales) ou encore le sociologue Jean-Pierre Worms⁴³.

Création de la science régionale

L'institutionnalisation des régions eut un impact sur les travaux des scientifiques, dont une partie s'impliqua en collaborant avec les milieux d'action tout en continuant de développer la recherche fondamentale (Juillard, 1972). En effet, face à la progressive institutionnalisation des régions par l'État à partir de 1955, les économistes et quelques géographes comme Jean Labasse, Étienne Juillard ou Michel Phlipponneau élaborèrent des recommandations concernant la définition et les limites des régions. Ces deux disciplines étaient en effet les plus à mêmes de fournir des chercheurs experts à propos de l'objectif initial de ces régions : l'amélioration de l'efficacité économique, aux côtés d'une réorganisation de l'État. En effet, les programmes d'action régionale furent « *établis en vue de promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions et en particulier de celles qui souffrent de sous-emplois ou d'un développement économique insuffisant* »⁴⁴. Les économistes et les spécialistes de géographie économique étaient donc naturellement interpellés par cette nouvelle donne institutionnelle et la participation de certains d'entre eux à des comités d'expansion économique, comme Michel Phlipponneau en Bretagne, ou à des travaux menés par la DATAR, comme le géographe Michel Rochefort (1964, avec Jean Hauteux), témoigne de leur intérêt et de leur positionnement en tant qu'experts. La volonté de rapprocher la démocratie des citoyens apparut par la suite et fut concrétisée par les lois de décentralisation (1981-86), mais l'objectif initial de la régionalisation était le développement économique, ce qui explique la prédominance scientifique des économistes et des géographes dans les approches régionales des années 1950 et 1960. Dans d'autres sciences sociales – sociologie, science politique et droit – des travaux s'intéressèrent quant à eux à la nouvelle organisation administrative et à la mobilisation des acteurs régionaux dans les démarches de développement, contribuant à enrichir les approches régionales en France.

⁴³ Membre du centre de sociologie des organisations puis député socialiste, il fut rapporteur à l'Assemblée Nationale de certaines des lois de décentralisation en 1981-1982.

⁴⁴ Décret n° 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale.

Cet investissement de la part des scientifiques dans la sphère politique correspond à la volonté de répondre à des problèmes, des difficultés, des déséquilibres de la société et à en améliorer le fonctionnement. Le chercheur se situe alors à l'intersection entre science et politique, au cœur d'une science dite « appliquée » (Phlipponneau, 1960). Étienne Juillard⁴⁵ considérait ainsi que le rôle des scientifiques travaillant sur la région devait être de « *définir la région dans un objectif d'efficacité des politiques menées tout en proposant des cadres appropriés, collecter des faits afin d'aboutir à une connaissance fine des régions, participer aux travaux des comités d'expansion économique* ». L'institutionnalisation politique des régions françaises motiva donc l'investissement des scientifiques à renouveler et théoriser le fait régional, dans une démarche sociétale au cœur de laquelle l'envie d'obtenir une reconnaissance de l'utilité de la discipline n'était pas étrangère.

Cette volonté des scientifiques d'offrir leur expertise à la puissance publique, de plus en plus intéressée par l'échelle régionale en France mais également aux Etats-Unis (Benko, 1998) en Belgique ou encore en Suisse (Torre et al., 2012), entraîna la création de la *Regional Science Association* par Walter Isard aux Etats-Unis en 1954, ensuite imité par Jacques Boudeville et François Perroux en France en 1961 avec la création de l'ASRDLF⁴⁶. Dès son origine, la science régionale permit de regrouper différentes sciences sociales (entre autres l'économie, la géographie, la sociologie, la science politique, le droit) « *pour répondre aux problèmes posés par la région* » (Benko, 1998), et *in fine* répondre à « *un besoin de société* » (Bailly, 2009). Toutefois, elle fut surtout investie par les économistes et les géographes – au contraire des autres disciplines – dans les nombreux colloques qui lui furent consacrés, comme à Liège autour des professeurs Louis Davin et Paul Harsin (1960), qui est considéré comme le premier colloque de l'ASRDLF (Torre et al., 2012). La distinction entre les deux disciplines portaient sur leur appréhension du fait régional : les économistes désincarnaient le territoire en élaborant des modèles, tandis que les géographes incorporaient toutes les variables spatiales en vue de généraliser et de faire des projections (Juillard, 1970). Si l'influence politique fut importante sur la création de la science régionale en France, la réciproque est relativement absente, puisque mise à part la représentation de la science régionale au Conseil économique et social au moment des discussions sur le découpage régional et de l'examen du V^{ème} Plan (Torre et al., 2012), ses

⁴⁵ *La géographie et l'aménagement régional*, 1961, cité par Juillard 1974.

⁴⁶ Association de Langue Régionale De Langue Française

recommandations furent globalement ignorées, exception faite de la politique des métropoles d'équilibre basée sur le rapport des géographes Jean Hautreux et Michel Rochefort.

Hormis le souci d'opérationnalité de leurs travaux vis-à-vis des politiques régionales mises en place dans différents pays, les spécialistes de science régionale s'efforcent de proposer des lois générales de comportement des agents dans l'espace et d'aboutir à une analyse des systèmes régionaux (Torre et al., 2012). Leurs travaux s'insèrent donc au sein des théories d'économie spatiale (Ponsard, 1958), malgré la volonté de procéder à une synthèse interdisciplinaire. À une période marquée par l'intérêt de la question du développement dans les pays dit du « Tiers-monde », un grand nombre de spécialistes de science régionale s'intéressèrent au contraire au développement des régions des pays industrialisés, et notamment aux pôles de développement industriels, comme Louis Davin, François Perroux ou Jacques Boudeville⁴⁷ (Harsin, Davin, 1961), et aux métropoles, comme Étienne Juillard ou Jean Labasse.

La théorisation du fait régional connu après les années 1960 un certain essoufflement - pendant l'ouverture de la géographie à de nouveaux courants (géographie radicale, quantitative, behavioriste) (Girard, 2004), si l'on excepte les travaux d'Armand Frémont autour de l'espace vécu (1976). Rejetant tout aussi bien les définitions objectives autour d'une homogénéité régionale déterministe (les régions naturelles par exemple) que la réduction de la Région à la structuration spatiale opérée par les forces économiques (la région polarisée), Armand Frémont considérait que la Région devait avoir une définition plus subjective permettant de cerner « l'espace des hommes ». La Région est alors une représentation sociale, ne possédant pas « quelque réalité en soi » : c'est un espace vécu par les hommes, à une échelle intermédiaire entre l'espace familial, quotidien, et des horizons plus lointains.

L'économie spatiale trouva ensuite un regain d'intérêt dans les années 1990 sous l'impulsion de la Nouvelle⁴⁸ Economie Géographique (NEG) initiée par Paul Krugman et Masahisa Fujita (Krugman, 1991 ; Fujita, Thisse, 1997). Ces derniers appliquèrent aux régions les nouvelles théories du commerce international, tout en réintroduisant la composante spatiale

⁴⁷ Les économistes cités défendaient, au nom de l'efficacité, l'orientation des investissements publics vers les pôles de développement, ce qui devait ensuite bénéficier au reste du territoire par des effets d'entraînement (Davin, 1961).

⁴⁸ Qui n'est pas révolutionnaire en soi, elle reprend largement les travaux antérieurs de François Perroux ou Johann Heinrich Von Thünen par exemple (Crozet, Lafourcade, 2009).

au sein de la science économique afin de comprendre les déterminants de la concentration des populations dans des métropoles ou régions métropolitaines (Krugman, 1991), ce qui remis en avant le rôle des effets d'agglomération (Crozet, Lafourcade, 2009). Enfin, plus récemment, un certain nombre de travaux⁴⁹ s'intéresse au capital territorial des régions, autour de chercheurs comme Roberto Camagni et Roberta Capello, sous l'influence de la globalisation qui met la compétitivité des régions en première ligne et des principes normatifs imposés par l'Union Européenne (UE), et délaissant le thème des inégalités⁵⁰.

Malgré son souci d'interdisciplinarité, la science régionale fut et reste, du fait de ses préoccupations, largement le fait des économistes et des géographes, et ne fut investie que marginalement par d'autres chercheurs des sciences sociales (sociologie, sciences politique et juridique). Ainsi lors du premier colloque de l'ASRDLF en 1960 à Liège (« *Théorie et politique de l'expansion régionale* »), il n'y avait quasiment que des économistes⁵¹ et un seul géographe (Étienne Juillard), et depuis la présidence de l'Association de Science Régionale de Langue Française est constamment occupée par des économistes⁵², un seul géographe faisant exception (Antoine Bailly). La révision des statuts de l'association en 1996 montre bien la place marginale occupée par les disciplines autres que l'économie et la géographie, puisqu'elles n'y sont plus mentionnées explicitement : « *L'ASRDLF contribue au rayonnement des travaux francophones de science régionale dans le monde et assure la promotion des recherches, théoriques et appliquées, en économie spatiale, régionale et urbaine, en géographie et en aménagement ainsi que dans les domaines ou les disciplines liés* » (article 2, cité par Torre and al. 2012).

L'implication de géographes comme Michel Phlipponneau, Jean Labasse ou Étienne Juillard autour des thématiques de l'aménagement du territoire dans les années 1950-1960, au sein d'une « géographie appliquée » (Phlipponneau, 1960), a eu également contribué à façonner

⁴⁹ Ces courants contemporains seront davantage détaillés dans le Chapitre 3.

⁵⁰ Voir par exemple CAPELLO, Roberta et NIJKAMP, Peter, 2010. *Handbook of regional growth and development theories*. Edward Elgar Publishing.

⁵¹ Louis Davin, S. André, Pierre Bauchet, Jean Boudeville, Luc Bourcier de Carbon, Maurice Byé, Marcel Capet, Joseph Lajugie, François Perroux, Paul Harsin (Harsin, Davin, 1961).

⁵² François Perroux (1961 – 1965), Louis Davin (1965 – 1969), Joseph Lajugie (1969 – 1972), Jean Paelinck (1972 – 1976), Alain Sallez (1976 – 1982), Henry Zoller (1986 – 1989), Jean-Marie Huriot (1989 – 1991), Bernard Guesnier (1991 – 1993), Pierre-Henry Derycke (1993 – 1996), Claude Lacour (1996 – 1999), Denis Maillat (1999 – 2002), Jacky Perreur (2002 – 2005), Dominique Mignot (2005 – 2008), André Torre (2008 – 2011), Bernard Pecqueur (2011 – 2014), Michel Dimou (2014 – 2017).

la nouvelle discipline de « l'Aménagement du territoire⁵³ et urbanisme », pour laquelle une section (la 24^{ème}) a été créée en 1992 au Conseil National des Universités (Douay et al., 2018). Alors que dans certains pays l'aménagement du territoire est relativement séparé de la géographie, notamment en termes de formations universitaires, cette implication précoce des géographes a créé un lien fort entre les deux disciplines en France (Bonnet, Broggio, 2002). Ce phénomène s'est poursuivi dans les années et décennies suivantes, avec la participation de géographes aux équipes des OREAM⁵⁴ et aux grands chantiers de la DATAR, puis lors du renouvellement des équipes municipales en 1977, avec par exemple Michel Delebarre⁵⁵ dans le Nord, François Tomas⁵⁶ à Saint-Etienne ou encore Raymond Dugrand⁵⁷ à Montpellier (Bonnet, Broggio, 2002). Bien que la régionalisation ait joué un rôle important dans la formation de cette discipline, les études menées à l'échelle régionale y occupent désormais une place minoritaire par rapport à celles menées à l'échelle urbaine⁵⁸.

Les approches en sociologie politique et en droit

La question régionale en sociologie politique (Poche, 1985) et dans les sciences dites administratives a été posée par l'institutionnalisation des régions françaises. En effet, la quasi-totalité des travaux de ses disciplines⁵⁹ sur cette question est postérieure à 1955⁶⁰, même si les travaux peuvent porter sur des cas d'étude antérieurs à la régionalisation, comme par exemple les mouvements régionalistes à l'œuvre depuis la Révolution française⁶¹ (1789) ou pendant la

⁵³ Selon la 24^{ème} section du CNU, « toute discipline ou tout savoir mis en rapport avec l'action relève de l'aménagement » (Scherrer, 2002).

⁵⁴ Organisme régional d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine.

⁵⁵ Directeur de cabinet à Lille, il suivit Pierre Mauroy en devenant son directeur de cabinet en 1981, puis occupa plusieurs postes de ministre.

⁵⁶ Adjoint au maire chargé de l'urbanisme puis conseiller municipal.

⁵⁷ Premier adjoint chargé de l'urbanisme en 1977, sur la liste de Georges Frêche.

⁵⁸ Le mot-clé le plus souvent associé aux thèses soutenues en Aménagement sur le portail HAL ou sur theses.fr est ainsi « urbanisme », secondé par « projet urbain », « urban planning »...

⁵⁹ L'institutionnalisation récente de ces disciplines est également à prendre en compte, la sociologie politique s'étant institutionnalisée au début des années 1970.

⁶⁰ Voir par exemple Pasquier 2012, pour des éléments bibliographiques.

⁶¹ Par exemple Berger (Suzanne) (1975), *Les Paysans contre la politique* (L'organisation rurale en Bretagne 1911-1974), Paris Seuil. Flory (Thiébaud) (1966), *Le Mouvement régionaliste français. Sources et développements*, Paris, PUF.

France de Vichy⁶². Entre les débuts de la régionalisation (1955) et la décentralisation (1981), des travaux sur les mouvements régionaux et le rôle des notables ont été produits⁶³, mais ils se sont vraiment multipliés après la décentralisation (d'après Barone, 2008). Ces travaux se sont intéressés à la façon dont le pouvoir - et notamment celui de l'État - est aménagé, autour de trois grandes approches : « *une analyse centrée sur les institutions, une approche plus ascendante qui s'intéresse aux mobilisations territoriales et enfin une perspective horizontale s'attachant à l'étude de la gouvernance territoriale* » (Pasquier, 2012).

La première approche est centrée sur les institutions, et fut dans un premier temps très influencée par le droit constitutionnel et la sociologie. Elle considère la région comme l'espace de modernisation de l'État, contraint de réformer une structure administrative devenue handicapante pour faire face à des nouveaux défis économiques (liés à la création du marché commun) et démocratiques (Debré, 1956 ; Quermonne, 1962 ; Pisani, 1969). Michel Debré, docteur en droit, chef de la « mission de réforme de la fonction publique » en 1945 puis Premier ministre de Charles de Gaulle de 1959 à 1962, a participé à la fois scientifiquement et politiquement en plaçant pour un régionalisme fonctionnel dans lequel les régions exercent une fonction de planification (l'exécution du Plan), de coordination (des départements) et de déconcentration (Debré, 1956 ; Quermonne, 1963). Michel Debré était en effet opposé à l'émancipation des régions - « *la vaste cellule qu'est la région correspond à une utilité, voire à une certaine forme de liberté, et en toute hypothèse sert le pouvoir par la fidélité du vassal* » (Debré, 1956) – leur préférant des départements réformés afin de demeurer « *dans le cadre unitaire de l'Etat, sans arrière-pensée fédérale* ». Néanmoins, face aux enjeux économiques, il concédait une exception au principe de l'unité administrative dans le cadre départemental en s'inspirant du fonctionnement de l'armée (avec des généraux commandants de région), de la justice (avec des présidents de Cour d'Appel ou de l'université (avec des recteurs) en nommant un fonctionnaire à la tête de régions économiques chargé de coordonner les actions départementales, sans autorité hiérarchique sur leurs préfets (Debré, 1956). Il considérait qu'« *aller au-delà de ces réformes, c'est vouloir changer le régime politique* », et c'était

⁶² Par exemple Bergès (Michel) (1997), Vichy contre Mounier. Les non-conformistes face aux années 40, Paris, Economica.

⁶³ Voir notamment Dulong (Renaud) (1975), La Question bretonne, Paris, Presses de Sciences Po. Grémion (Pierre) (1976), Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Seuil. Grémion (Pierre) et Worms (Jean-Pierre) (1968), Les Institutions et la société régionale, Paris, Copédith. Quéré (Louis) (1978), Jeux interdits à la frontière : essai sur les mouvements régionaux, Paris, Anthropos.

justement le souhait d'un autre juriste, Jean-Louis Quermonne, ainsi qu'un haut-fonctionnaire et ministre, Edgard Pisani.

En partant du constat des revendications de plus en plus nombreuses des communautés locales (se muant en groupe de pression pour se faire entendre) et d'une politisation du fait régional (Quermonne, 1963), Jean-Louis Quermonne dénonça une crise de la démocratie dans ce fonctionnement d'une « *administration « en régie »* » et mit en garde contre la dérive technocratique qui résulterait d'une absence de démocratisation à l'échelle régionale (Quermonne, 1962 ; 1963). Il plaida⁶⁴ ainsi « *la création au niveau régional d'un véritable pouvoir de décision intégré* » avec la nomination de « *super-préfets* » dans une dizaine de grandes villes, ainsi que l'instauration dans chaque région de bureaux d'études et de contrôle calqués sur le modèle du Commissariat au Plan (Quermonne, 1962), afin de ne plus dépendre de l'intervention des « experts ». Edgard Pisani, préfet, ministre, sénateur, et qui siégea au Haut conseil de l'aménagement du territoire, prolongea cette critique « *des féodalités*⁶⁵ *administratives* » en critiquant notamment l'absence de responsabilité et de responsabilisation des fonctionnaires et acteurs locaux, qui empêcheraient tout esprit d'initiative : « *Comment peut-on penser qu'un préfet ou un ingénieur en chef aura le goût d'entreprendre une action militante, alors qu'à tout moment il lui faudra se tourner vers Paris pour obtenir une autorisation, un crédit ou un silence complice ?* » (Pisani, 1956). Dans son livre *La Région... pour quoi faire ?* (1969), il plaida également pour un découpage en 10 à 13 grandes régions autour des principaux systèmes urbains⁶⁶, la suppression des départements et une réforme communale. Il considérait en effet que des régions de petite taille sont le cadre de querelles appelant à l'arbitrage de l'État, renforçant ainsi la centralisation, et que la structure urbaine était indispensable pour exercer des effets d'entraînement sur l'économie. Il souhaitait également transférer un maximum de fonctions à chaque échelon administratif, selon leur capacité de les mener à bien, avec un « *pouvoir de décision [...] illimité dans le domaine de leur compétence* », ainsi que le statut de collectivité territoriale pour les régions, un budget et des ressources propres

⁶⁴ Ce qui lui valut des critiques importantes, par exemple au colloque de Lyon en 1962 : « *D'aucuns décelèrent à travers certains propos des relents de fédéralisme et d'esprit girondin qu'ils dénoncèrent avec éclat* » (commentaire de Jean Labasse, 1962, en désaccord avec ces critiques).

⁶⁵ Qui font écho à la « *fidélité du vassal* » évoquée par Michel Debré (1956).

⁶⁶ Plutôt que des métropoles, car « *le terme de métropole évoque une certaine forme de rayonnement radio-concentrique lourd d'inconvénients. Une métropole de ce type exige nécessairement la multiplication de liaisons radiales coûteuses et se trouve naturellement prédisposée à la centralisation* » (Pisani, 1969).

(Pisani, 1969). Il savait néanmoins que sa proposition ambitieuse était « impossible » dans le contexte français, notamment à cause du conservatisme des girondins et des jacobins (les « jacondins »).

En reprenant une grande partie des constats déjà évoqués à propos de l'administration et de la technocratie, les chercheurs du Centre de sociologie des organisations dirigé par Michel Crozier élaborèrent « *une analyse sociologique de la planification française* » (Crozier, 1965) en s'intéressant aux « *systèmes de rapports sociaux existants entre l'État et la société civile* » (Grémion, Worms, 1970), à la suite d'une commande de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) portant sur « l'Administration face au problème du changement » (Chaubet, 2012). En prolongeant à l'administration territoriale les idées développées par Michel Crozier dans sa thèse *Le Phénomène bureaucratique* (1964), l'objectif était d'étudier si la réforme de 1964 (création d'un préfet régional et des CODER) avait provoqué un changement des méthodes et des structures de l'administration ou si au contraire elle avait été « *digérée* » (Grémion, Worms, 1970) par le système formé par les fonctionnaires territoriaux et les élites politiques locales. L'analyse de ce groupe de sociologues (notamment Michel Crozier, Pierre Grémion, Jean-Claude Thoenig, Jean-Pierre Worms) identifia ainsi des « cercles vicieux » : de la centralisation, de la technocratie (et du rôle des experts) et de l'irresponsabilité politique locale, qui entraînaient une perte d'efficacité et de démocratie (par exemple Grémion, Worms, 1970) et une résistance au changement à cause du système de « *régulations croisées*⁶⁷ » entre le préfet, les organisations techniques de l'État et les notables, et ce malgré la réforme de 1964 (Grémion, 1966 ; 1976 ; Crozier, 1966).

Pour résoudre ces problèmes, les chercheurs du Centre de sociologie des organisations (CSO) proposèrent de permettre aux collectivités locales de « *concurrencer l'Etat sur le plan de la rationalité technique* » en ayant leurs propres experts, contrairement au monopole d'expertise de l'État à l'œuvre jusqu'alors (Grémion, Worms, 1970). Comme Jean-Louis Quermonne (1962, 1963), ils plaidèrent pour un nouveau partage du pouvoir afin de restaurer la responsabilité des élus locaux, et plus largement pour un changement de mentalité, avec la reconnaissance de la prédominance des intérêts partiels sur l'intérêt général, afin de pouvoir

⁶⁷ Dans ce système, les représentants locaux de l'État ont notamment un pouvoir de chantage important en tant qu'uniques intermédiaires entre les élus locaux et le pouvoir central. Auprès des élus locaux, ils peuvent faire le chantage d'appliquer la loi de façon zélée, et auprès du pouvoir central, ils peuvent faire pression en remontant une révolte de la base territoriale. Ils peuvent ainsi négocier une marge d'adaptation dans un système qualifié de « *jacobinisme apprivoisé* » (Grémion, 1976).

mettre en place un système institutionnel avec un espace de négociation (Grémion, 1973). Tous ces travaux eurent des répercussions politiques, notamment grâce à l'implication de Michel Crozier au sein du Groupe Jean Moulin, dont il aurait été le chef d'orchestre et au sein duquel il supervisa un comité qui travailla sur la régionalisation en 1963 (Crozier, 2002 ; Chaubet, 2012). Malgré une certaine influence - qui se manifesta par exemple sur le discours d'investiture de Jacques Chaban-Delmas en 1969 qui reprenait des préconisations du CSO (constat d'une « société bloquée », participation, décentralisation) ou par la participation de Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig à la réflexion autour d'une réforme municipale et départementale menée en 1974 par Alain Peyrefitte, bref ministre des réformes administratives et du Plan (1973-février 1974, Chaubet, 2012) – Michel Crozier établit dans ses mémoires (2002, 2004) un constat d'échec concernant son implication pour la réforme de l'État. Malgré un investissement très important dans diverses sphères de l'administration, des ministères ou encore de la DATAR, son « *plaidoyer constant en faveur de la région a buté sur les conservatismes politiques et administratifs* » (Chaubet, 2012).

Une deuxième approche est centrée sur les mobilisations politiques et sociales opérant à l'échelle régionale, autour de la question identitaire. Alors que l'approche institutionnelle appréhende la production de la région par le biais de l'État, cette approche s'intéresse à la façon dont des acteurs se structurent afin de faire reconnaître leur territoire par rapport à des critères naturels ou historiques : c'est donc une approche centrée sur les phénomènes régionalistes, où la région est considérée comme un espace de mobilisation (Pasquier, 2012). Les travaux de Robert Lafont⁶⁸, Renaud Dulong⁶⁹ sur la Bretagne ou d'Alain Touraine⁷⁰ en Occitanie s'inscrivent dans cette approche, et s'intéressent plus particulièrement à la façon dont la construction de l'État central peut générer des résistances, notamment face à la question du développement économique inégal.

Enfin, la troisième approche, plus récente, envisage la région comme un espace de gouvernance et s'intéresse à l'action publique et aux modes de relation entre les différentes échelles administratives (Pasquier, 2012), face à la recomposition des États-nation à la suite de la décentralisation et de l'eupéanisation. Des chercheurs comme Romain Pasquier, Patrick Le

⁶⁸ Lafont (Robert) (1967), La Révolution régionaliste.

⁶⁹ Dulong (Renaud) (1975), La Question bretonne.

⁷⁰ Touraine (Alain), Dubet (François), Hegedus (Zsuzsa) et Wieworka (Michel) (1981), Le Pays contre l'État, luttes occitanes, Paris, Seuil.

Galès, Christian Lequesne ou Richard Balme s'inscrivent dans cette approche, qui produit également des analyses sectorielles (comme Barone 2008 sur les transports ou Poupeau, 2015 sur la transition énergétique). La région est considérée comme un espace où de nombreux changements interviennent et qui regroupe de nombreuses politiques publiques (locales, nationales et européennes), ce qui a des conséquences sur les logiques d'action des acteurs régionaux. Les questions de la négociation et de la capacité politique des acteurs régionaux y sont particulièrement mises en avant, en interrelation avec les questions identitaires.

L'institutionnalisation des régions a donc provoqué un accroissement de l'intérêt des scientifiques pour l'objet d'étude que sont les régions françaises, notamment autour de l'analyse des nouveaux jeux d'acteurs et de l'expertise permettant de répondre à l'assignation d'objectifs spécifiques : l'efficacité administrative et économique.

II. Les régions françaises entre changements et permanences :

l'accentuation des objectifs économiques et l'inertie du découpage territorial

Malgré l'objectif de constituer des régions compétitives dans le contexte du Marché commun (Antoine, 1959) et la délégation confiée par le Parlement au gouvernement « *pour prendre toutes mesures propres « à stimuler la mise en valeur des régions souffrant de sous-emplois ou d'un développement économique insuffisant » »* (Monier, 1965), le découpage régional opéré à partir de 1955 ne respecta pas les impératifs géographiques énoncés par les scientifiques - préalables à la réalisation des objectifs économiques - en réalisant un compromis entre divers enjeux, et il ne fut pas modifié dans les décennies suivantes malgré l'accentuation des objectifs économiques assignés aux régions françaises, conduisant ainsi à un paradoxe.

A. Le découpage des régions de programme : des critères géographiques de performance économique ignorés

Les impératifs géographiques de la prospérité régionale

Pour les spécialistes de science régionale, allant de François Perroux à Walter Isard, de Jacques Juillard à Jean Labasse, il était nécessaire que les limites des régions plans – poursuivant des objectifs d’efficacité économique, entre autres – soient définies à partir de la notion de région polarisée. Pour Jacques Boudeville, cette dernière « *est le meilleur instrument économique de l’Aménagement du Territoire. Elle permet à la fois une délimitation de l’espace, une analyse de sa structure et une détermination de ses échanges* » (dans Harsin, 1961). Pour Jean Labasse, la métropole est ainsi indispensable : « *l’absence ou l’insuffisance de la métropole stérilisera les efforts des pouvoirs publics, dont l’action et les investissements ne seront pas relayés par des initiatives privées parce qu’il n’y aura ni cadre financier ni cadre technique pour leur permettre de prendre corps* » (Labasse, 1960). Il proposa par conséquent un découpage en neuf régions polarisées par une métropole (Figure 12), dont les tailles relativement homogènes prêtent à débat, l’aire de Clermont-Ferrand étant par exemple sensiblement la même que celle de Paris ou de Lyon, et la Basse Normandie étant davantage polarisée par Nantes que par Paris.



Figure 12 : « Régions économiques d’après le partage des influences urbaines prépondérantes » proposition de Jean Labasse (1960)

Malgré leurs désaccords sur les priorités d'investissement ou les éléments permettant de définir le « pôle », tous ces spécialistes considéraient que la régionalisation devait avoir lieu dans le cadre des régions polarisées. Cette théorie centrée sur l'urbain inspira d'ailleurs le rapport de la CNAT⁷¹ dirigé par deux géographes : Jean Hautreux et Michel Rochefort (1964), après 15 années privilégiant le développement provincial par l'industrialisation (témoignage de Michel Rochefort dans Cohen, 2002). Ce rapport sur « *la fonction régionale dans l'armature urbaine* » présenté en 1963 inspira ensuite la politique des métropoles d'équilibre menée par la DATAR. Cette politique avait pour but de lutter contre la centralisation parisienne en répartissant dans des grandes villes de province des activités concentrées à Paris. Ces travaux scientifiques ont également trouvé écho dans divers cercles politiques, comme au sein de la nouvelle gauche (Club Jean Moulin, 1969 ; Rocard, 1966).

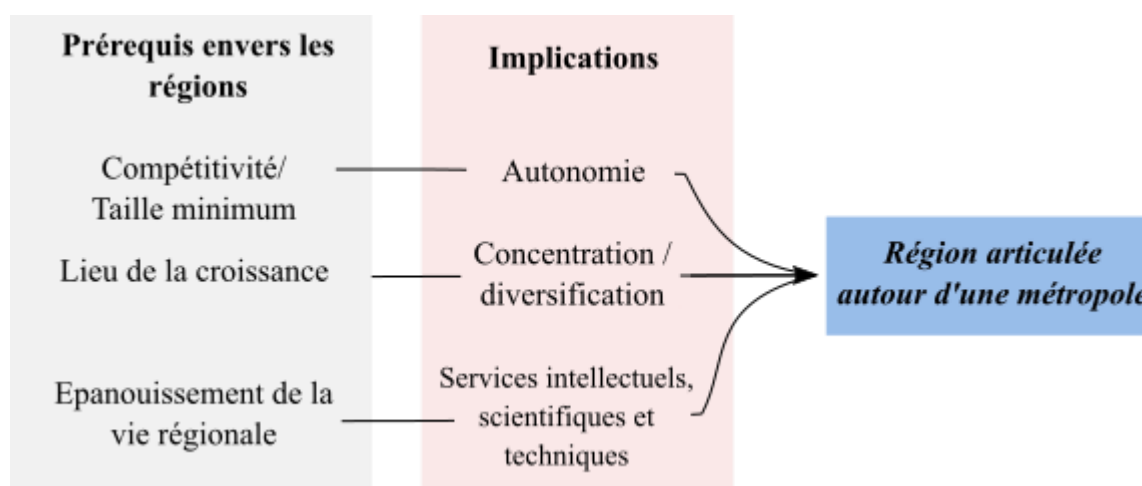


Figure 13 : Les impensés autour de l'exigence métropolitaine des régions. Réalisation : N. Gouin.

Ce plaidoyer scientifique, relayé par divers cercles politiques comme le Club Jean Moulin (1969), en faveur des régions polarisées est établi à partir des exigences accolées aux régions françaises : la compétitivité, la croissance et l'épanouissement de la vie régionale (Figure 13). Premièrement, il apparaissait opportun de bâtir des régions en tenant compte de la nouvelle donne du Marché commun et de la compétitivité entre territoires que cela laissait présager. Or, la forte centralisation française entraînait la faiblesse des capitales régionales, il était alors « *indispensable, pour ne pas disperser les efforts, de miser sur le développement de certaines d'entre elles* » (Antoine, 1959). Cela était d'ailleurs compatible avec l'objectif d'efficacité administrative qui visait à réduire le nombre de départements (Debré, 1947),

⁷¹ Commission nationale d'aménagement du territoire.

devenus désuets pour certains commentateurs avec la révolution des transports⁷². Pour être compétitives à l'échelle européenne, il apparaissait alors nécessaire aux spécialistes de science régionale que les régions françaises aient une taille minimum et soient « *dotée d'une certaine auto-suffisance* », c'est-à-dire qu'elles disposent de « *la plupart des fonctions et services les plus importants* » (Juillard, 1962). Philippe Aydalot (1987) établit d'ailleurs un parallèle entre l'exigence d'une taille minimum, qui figurait parmi les critères retenus lors de l'établissement des régions de programme en 1955 (Miossec, Mattéi, 2008), et l'autosuffisance : « *est faite l'hypothèse implicite de l'autonomie régionale, de l'aptitude de chaque région à un développement autocentré, reposant sur les forces propres de la région ; que les propensions propres de la zone analysée définissent ses performances et le rythme de son développement ; bref, que les échanges avec les autres régions offrent un caractère résiduel* ». Or, les services et fonctions rares permettant d'aboutir à cette relative autosuffisance sont localisés dans les métropoles, qui possèdent « *un pouvoir d'impulsion et de décision* » (Juillard, 1962).

Deuxièmement, l'impératif de la croissance économique exigeait l'adéquation entre la régionalisation et l'urbanisation, comme l'énonce Jean-Claude Perrin (Perrin, 1971 ; 1974). Pour lui, la ville appartient à « *une armature urbaine, qui définit un territoire suffisamment vaste pour fournir palettes de ressources (sic) aux besoins de l'économie contemporaine dont l'expansion repose sur la diversification. Ainsi, le « champ » régional fournit la base écologique capable d'alimenter des activités de production* ». La région, définie par son armature urbaine, est un espace qui réunit à la fois la concentration (économies d'agglomération de la grande ville) et la diversification (le reste du territoire régional) nécessaires à la (2) croissance économique (« *les deux mamelles de la croissance* ») (Perrin, 1974). On retrouve là les préoccupations antérieures de Paul Vidal de la Blache autour de la nodalité des régions ou encore les approches d'Alfred Weber sur les liens entre industrialisation, urbanisation et croissance régionale.

Enfin, les premiers plans régionaux supposaient également une correspondance entre régions plans et régions polarisées, selon Jean Labasse (1960). Prenant pour exemple le plan régional de Midi-Pyrénées qui stipule à propos de Toulouse : « *on devra (y) trouver les services intellectuels, scientifiques et techniques nécessaires à l'épanouissement de la vie régionale* »

⁷² Ils avaient en effet été circonscrits au moment de la Révolution française afin permettre n'importe quel déplacement intradépartemental en moins d'une journée, bien avant l'apparition de l'automobile et du chemin de fer.

(cité par Labasse, 1960), il démontra que (3) l'épanouissement de la vie régionale est conditionné par l'existence d'un certain nombre de services et de fonctions rares, caractéristiques des métropoles. On trouve le même raisonnement dans les travaux d'Étienne Juillard (1962) : « *la région est capable de satisfaire la plupart des besoins de ses habitants, la métropole possédant, et le recours à l'échelon le plus élevé ne concernant que les domaines exceptionnels ou très élevés* ». Ainsi, il aurait pour eux été nécessaire que les centres de décisions économiques et administratifs soient localisés au même endroit, car d'une part « *une administration ne peut vivre que si elle se situe dans un milieu économique vivant* » et d'autre part « *le développement économique est [...] en grande partie lié aux centres urbains où sont rassemblés les centres de décision d'administration et de crédit* » (arguments cités par Serge Antoine, 1959). Le double objectif de la régionalisation française – l'efficacité administrative et économique – était donc avancé comme une raison supplémentaire de découper des régions plans à partir des aires de polarisation des métropoles régionales.

Cependant ces arguments – bien qu'écoutés par le groupe de haut-fonctionnaires chargés de découper les régions françaises (Antoine, 1959) – ne furent pas suivis à la lettre, pour plusieurs raisons. Ils impliquaient en effet une refonte quasiment totale des maillages existants (départements et IGAMIES), les seules communes étant conservées, ce qui était compliqué et coûteux à mettre en place. De plus, les idées défendues par la science régionale pouvaient se heurter à certains courants de pensée prégnants durant l'après-guerre. D'une part, les régions polarisées définissaient des espaces de taille diverse⁷³, différant selon le degré de polarisation des villes. L'application d'un tel découpage entraînait ainsi en conflit avec la pensée égalitariste républicaine (Debré, 1947). D'autre part, les métropoles régionales pouvaient être perçues comme une reproduction à l'échelle régionale de l'idée de polarisation et de centralisation de la vie économique combattue à l'échelle nationale par Jean-François Gravier⁷⁴. Comme le dit Edgard Pisani (1969), par ailleurs favorable à un découpage régional autour d'une dizaine de

⁷³ Pierre Viot, fonctionnaire du Commissariat Général au Plan, déclarait ainsi en 1962 à propos de l'adaptation des régions françaises à la CEE avec la mise en place de ZEAT (Zone d'études et d'aménagement du territoire, effectives en 1967) fondées sur des critères socio-économiques : « *De telles études ont mis en lumière la difficulté de délimiter en France des régions correspondant à un commun gabarit. Selon le stade de développement atteint et plus particulièrement selon le degré d'industrialisation et d'urbanisation, les dimensions optima sont très variables, les zones d'attraction des métropoles provinciales étant inégalement étendues* » (cité par Monier, 1965).

⁷⁴ Néanmoins, ce dernier était favorable à un découpage régional en 18 à 20 régions polarisés par des centres régionaux. Il divisait le Bassin parisien en plusieurs régions, contrairement aux spécialistes de science régionale, dans le but de « *résister à l'attraction tentaculaire de Paris* » (Gravier, 1956).

grandes villes : « *Sous prétexte d'assurer une répartition plus équitable de la croissance économique entre Paris et la province, il ne s'agit pas de remplacer une centralisation par une autre* ». Enfin, les limites floues de la région polarisée (celle-ci se définissant avant tout par son centre) et son caractère évolutif (Figure 10) compliquaient la tâche du découpage régional dans le cadre de politiques publiques, et les travaux de science régionale n'offraient ainsi pas de réponse aux inquiétudes d'hommes politiques comme Michel Debré (1956) : « *Sans doute, dit-on d'abord, l'économie est-elle une réalité, mais elle est une réalité parfois imprécise, parfois instable. C'est une réalité imprécise car il est malaisé et souvent arbitraire d'assurer la division d'un vaste territoire en fonction de données économiques* ».

Le découpage adopté

Le maillage régional défini pour appliquer les programmes d'action régionale décrétés par le gouvernement Edgar Faure (30 Juin 1955), qui devait initialement être provisoire, fut éloigné des recommandations de la science régionale, puisqu'il ne correspondait pas aux aires d'influence des métropoles régionales, comme le note Joseph Lajugie (1985, ancien président de l'ASRDLF) : « *le moins que l'on puisse dire, c'est que leurs limites ne coïncident que très partiellement avec celles des régions homogènes ou des régions polarisées qu'il eut été possible de tracer sur l'Hexagone* ». Plusieurs versions contradictoires tentent d'expliquer la genèse de ce découpage. D'après Miossec et Mattéi (2008), il aurait été réalisé dans la précipitation par un groupe de haut-fonctionnaires⁷⁵ en combinant plusieurs cartographies existantes. Mais d'après ses protagonistes (Serge Antoine et Jean Vergeot), le groupe aurait travaillé « *durant une année* » pour concilier divers facteurs, parmi lesquels « *la formation historique, [...] le rayonnement des grandes villes, [...] les particularités agricoles [et] la carte universitaire future* » (Vergeot, Antoine, 1958). Ainsi, les aires d'influence des grandes villes françaises ont été étudiées par les hauts-fonctionnaires, comme en témoigne Serge Antoine (1958) en citant les travaux du géographe Jean Labasse, et elles auraient été prises en compte dans le choix du maillage régional, qui résulterait d'un compromis entre deux « écoles » : l'« école administrative » représentée par Michel Debré, qui souhaitait établir entre 40 et 50 « super-départements », et l'« école économique », partagée en deux groupes : les partisans des régions polarisées qui souhaitaient 8 à 10 grandes régions autour des principales villes françaises, et

⁷⁵ Dirigé notamment par Serge Antoine, Pierre Randet et Jean Vergeot.

les partisans des régions homogènes, qui souhaitaient la création de 18 à 20 régions présentant des similitudes économiques et géographiques (Monier, 1965). Le double objectif de la régionalisation – efficacité administrative et efficacité économique – aurait donc conduit ce groupe de haut-fonctionnaires à réaliser un compromis avec un découpage en 21 puis 22 régions (Antoine, 1958) finalement insatisfaisant pour les deux « écoles », puisqu'il conservait les départements jugés trop petits par Michel Debré, et établissait des régions sans métropole.

Dans les faits, les limites des régions de programme respectent en premier lieu les héritages territoriaux. En effet, les départements⁷⁶ ne furent pas démembrés et furent réunis pour former les régions, car en l'absence de personnalité juridique à l'échelon régional, les mesures devaient s'effectuer dans le cadre des départements (Monier, 1965). Les IGAMIES⁷⁷ furent divisées en plusieurs régions ou reprises pour le découpage régional (Figure 14, Miossec, Mattéi 2008), afin que les IGAME puissent jouer un rôle de coordinateur entre les différents plans régionaux (Monier, 1965). De plus, d'autres critères entrèrent en ligne de compte : la masse (au minimum 1 million d'habitants), la taille – proche des régions Clémentel de 1919 -, la superposition d'une vingtaine de grands services économiques qui faisaient ressortir des circonscriptions communes et enfin la limitation de la puissance parisienne (Monier, 1965 ; Antoine, 2004). Cela explique donc pourquoi le Bassin parisien fut fractionné, afin que le district de Paris⁷⁸ n'ait pas une masse démographique disproportionnée par rapport aux autres régions françaises.

⁷⁶ Créés en 1790, ils combinent la volonté de diviser le territoire français en mailles de taille équivalente et le respect des limites antérieures de la Monarchie absolue (généralités, provinces) (Soboul, 1977 ; cité par Raffestin, 1979).

⁷⁷ Dirigées par les IGAME (inspecteurs généraux de l'administration en mission exceptionnelle), qui résident à Paris.

⁷⁸ Devenu ensuite Région parisienne puis Ile-de-France.

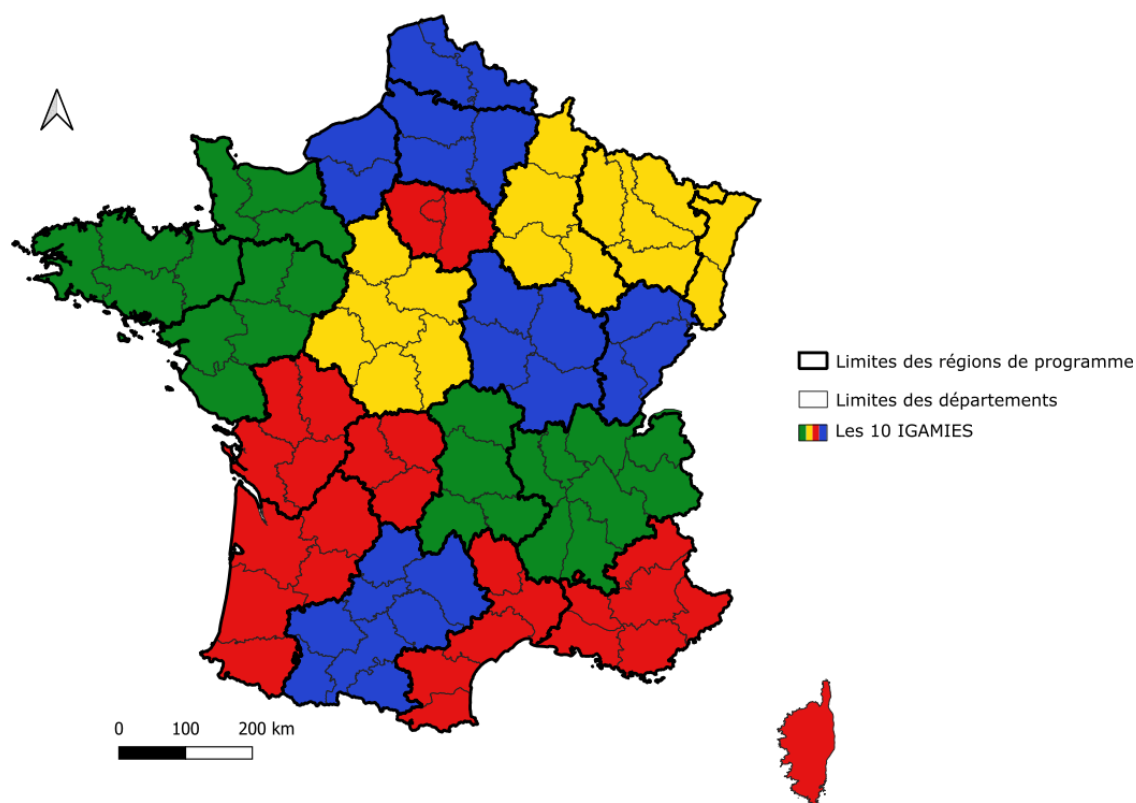


Figure 14 : Héritages géographiques (IGAMIES, départements) du découpage des régions de programme.

Réalisation : N. Gouin.

Ce découpage fut très critiqué, aussi bien dans les champs administratif que scientifique⁷⁹, notamment « *sur la constatation que les mailles territoriales sont inadéquates pour l'action économique* » (Raffestin, 1979), puisque les régions nouvellement créées sont des groupements de départements, définis comme des « *subdivision[s] d'un espace considéré comme politiquement homogène, économiquement neutre, administré de manière centralisé et dont la dimension moyenne est liée à l'état des techniques du maintien de l'ordre et du contrôle politique de la fin du XVIII^{ème} siècle* » (Simonetti, 1977). Cet échelon d'action publique dédié en partie à la conduite des politiques économiques a donc été créé à partir d'une maille qui évinçait volontairement le facteur économique⁸⁰ au profit des facteurs politique et militaire.

⁷⁹ René Monier (1965) pointe notamment quatre critiques : les déséquilibres entre le poids économique et démographique des régions, l'absence de prise en compte des métropoles (« centre de commandement et d'impulsion »), l'existence de CAR avec un nombre de départements trop faibles, et le manque de considération de la nouvelle donne économique avec la mise en place du marché commun.

⁸⁰ Pour Jean-Olivier Simonetti (1977), l'absence du facteur économique dans le découpage départemental s'explique notamment par le contexte de la fin du XVIII^{ème} siècle : la France n'était pas

Ainsi, Pierre Randet, un des hauts-fonctionnaires ayant délimité les régions, avouait que ce découpage « *ne pouvait être retenu comme cadre d'une réforme institutionnelle*⁸¹ » (1994, cité par Miossec 2008), tandis que Philippe Aydalot – constatant le hiatus entre les principes du découpage et les bases de l'économie régionale – disait en 1976⁸² que « *les régions telles qu'elles nous sont proposées ne peuvent servir de cadre à une véritable politique économique dans l'espace infra-national* » (Aydalot, 1987). Pourtant, toutes les étapes de la régionalisation - y compris les réformes majeures - se sont déroulées dans ce maillage, conduisant dès 1986 les conseils régionaux à mettre en place des stratégies de développement économique. Il existe donc un décalage entre le découpage adopté et les objectifs de développement économique assignés aux régions françaises, qui n'ont fait que s'accroître au cours du processus de régionalisation, ce qui renvoie plus généralement au problème de la cohérence d'entités territoriales dans lesquelles la définition des limites est préalable aux transferts de compétences, comme c'est également le cas pour les EPCI.

B. La consécration économique des régions françaises, dans un cadre inchangé

Dans les décennies suivantes le découpage des régions de programme, il n'y eut que des ajustements ponctuels : en 1958, la région Rhône-Alpes fut créée pour réunir la région alpine (Grenoble) à celle du Rhône (Lyon), les Pyrénées-Orientales furent rattachées à la région Languedoc-Roussillon et les Pyrénées-Atlantiques à l'Aquitaine ; et en 1970, la région Corse appartenant anciennement à la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur fut créée (Brennetot, De Ruffray, 2014a). Hormis cela, le maillage régional fut longtemps caractérisé par sa permanence, voire son inertie, malgré des critiques régulières (Masson, 1990, Guigou, 2002, Hulbert, 2011, cités par Brennetot, De Ruffray, 2014a) pointant du doigt le paradoxe entre cette stabilité et le renforcement des responsabilités politiques et économiques attribuées aux régions françaises, et notamment la dévolution de la responsabilité du développement économique (1972) et la

encore entrée dans une phase de révolution industrielle et il qualifie par conséquent cette époque « *d'autarcie économique* ».

⁸¹ Il va d'ailleurs être remis en cause dans les années 1960 par de nombreuses institutions (DATAR, INSEE) qui proposent d'autres découpages régionaux (dans la politique des métropoles d'équilibre, le découpage des ZEAT par exemple) (Thiard, 2001).

⁸² Lors d'une intervention au colloque de l'ASRDLF en 1976. L'article est paru à titre posthume en 1987.

transformation du statut des régions en Etablissements Publics Régionaux (1972) puis en collectivités territoriales (1982).

Le changement fut de taille, puisque dans les régions de programme (créées en 1955-58), et jusqu'aux lois de 1964 mettant en place une organisation administrative régionale autour du préfet et créant les CODER⁸³, le pouvoir central exerçait la politique d'Aménagement du Territoire, ne laissant aux collectivités locales (départements et communes) qu'une place marginale (Damette, Scheibling, 2003). L'objectif était alors de donner une dimension locale aux actions des différents ministères, autour des objectifs d'équilibre et d'expansion (Commissariat général du plan 1959 ; 1961). L'État coordonnait donc le développement économique sur le territoire national, en cherchant à accroître son rayonnement économique dans une politique de grandeur, tout en essayant de concilier cela avec une répartition « harmonieuse » des activités économiques sur son territoire, ce qui donna lieu aux politiques de déconcentration industrielle de la région parisienne.

Les réformes successives ayant eu lieu dans le cadre de la régionalisation (Figure 7) modifièrent donc très largement cette situation, malgré la conservation par l'État de prérogatives importantes. Les lois de décentralisation, souvent présentées comme une rupture dans l'histoire centralisatrice du pays, ne donnèrent en effet pas les pleins-pouvoirs aux régions : elles leur confièrent des budgets limités – dont une part significative négociée dans le cadre des contrats de Plan État-Région – et ne leur octroyèrent aucune supériorité hiérarchique par rapport aux départements et aux communes qui la composent. Les étapes des réformes de régionalisation et de décentralisation mises en œuvre par l'État ont donc réformé sa présence à l'échelon régional par une « *restructuration de ses missions, de son organisation et de ses instruments de régulation* » (Pasquier, 2012), instaurant un « *pilotage à distance* » de la politique nationale (Cole, 2006). Malgré la prégnance de l'État, les régions sont devenues des espaces de production politique et sont marquées par une gouvernance particulière (Pasquier, 2012), à la fois horizontale dans la production du développement économique et verticale avec l'encadrement normatif opéré par l'État et par l'Union Européenne, notamment depuis la fin des années 1980. La question régionale est par conséquent indissociable de la question de la restructuration de l'État, et de l'émergence de l'Union Européenne.

⁸³ Commission de développement économique régional.

Aujourd'hui, la mission de la région est ainsi « *de contribuer au développement économique, social et culturel*⁸⁴ » de son territoire. La dernière réforme importante en termes de compétences fut la loi NOTRe (7 août 2015), qui accroît les compétences de développement économique, d'aménagement du territoire, de formation professionnelle et de gestion des lycées et des transports⁸⁵ déjà dévolues dans les précédentes lois. En intensifiant ses fonctions de programmation, de planification et d'encadrement des autres collectivités territoriales, la loi NOTRe est censée conforter le rôle de la Région, notamment chargée de définir les principales orientations en matière de développement économique (Vie Publique, 2015). Pour cela, elle est chargée d'élaborer deux schémas : le SRDEII⁸⁶ et le SRADETT⁸⁷. Depuis l'application de la stratégie de Lisbonne⁸⁸, les régions européennes sont également devenues les « fers de lance » de la stratégie économique communautaire (El Ouardighi, Kahn, 2015), alors qu'auparavant elles étaient davantage destinées à accueillir les politiques de réduction des inégalités communautaires, en vue d'une convergence au sein de l'Union Européenne. Les régions françaises sont donc sommées de mettre en place des politiques d'adaptation à la concurrence, en valorisant leurs filières d'excellence pour faire valoir un avantage compétitif dans la division internationale du travail, ou encore en utilisant les éléments culturels, sportifs ou patrimoniaux à des fins d'attractivité de la main d'œuvre qualifiée, des entreprises innovantes et des capitaux (Brennetot, 2015).

Les régions, qui n'avaient pas encore d'existence juridique au moment du découpage des régions de programme en 1955, sont donc devenues un acteur de premier plan du développement économique. Même s'il s'est effectué graduellement, le changement qui a affecté la Région entre 1955 et aujourd'hui est majeur. Pourtant, la carte régionale - établie sur des critères majoritairement administratifs et inadaptés à la mise en œuvre de politique spatiale de développement économique régional – est restée la même jusqu'en 2015, où certaines régions ont été regroupées pour former des régions « de taille européenne » et réaliser des économies budgétaires, dans la suite du tournant néo-managérial pris par l'État (Brennetot, 2015). Cette réforme tant attendue a été fortement critiquée, à cause d'un manque de profondeur

⁸⁴ <https://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/elections-regionales-2015/competences-regions-aperçu-après-loi-notre.html>

⁸⁵ Ainsi que l'aménagement numérique, confié par la loi MAPTAM.

⁸⁶ Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

⁸⁷ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

⁸⁸ Voir plus de détails au Chapitre 1.

et de l'impression d'improvisation donnée par le gouvernement (Torre, Bourdin, 2015). Jusqu'à cette réforme récente, les profondes *mutations* connues par la Région depuis 1955 se sont opposées à l'inertie du découpage. Ce paradoxe entraîne la question suivante : (1) ***pourquoi y-a-t-il eu ces évolutions (des compétences économiques et du statut des régions françaises) sans que le cadre géographique soit adapté ?*** En plus de cette explication de la cause, il est intéressant de s'attarder sur le processus décisionnel à l'œuvre dans des régions qui sont particulièrement « mal dessinées » pour répondre aux injonctions compétitives imposées dans les dernières décennies, ce qui est retranscrit à travers cette deuxième question (2) : ***comment de multiples décisions ont abouti à cette situation dans laquelle le maillage territorial susceptible d'affecter la capacité des décideurs à mettre en œuvre efficacement les compétences économiques qui leur ont été confiées ?***

Les réponses à ces deux questions nécessitent une approche du changement des politiques publiques permettant d'expliquer pourquoi des responsables politiques en modifient ou en conservent certains éléments. Après son développement au Chapitre 2 - en faisant appel à des travaux développés en science politique – cette approche est mobilisée pour relire le processus de régionalisation (question 1) et expliquer ce paradoxe, tandis que la Partie 2 s'attache à déconstruire le processus décisionnel à l'origine de la situation géographique des régions du Bassin parisien en montrant la place de la contrainte opérée par les configurations territoriales (question 2). De ce paradoxe découle également un enjeu scientifique, déjà souligné par Philippe Aydalot (1987), concernant la légitimité des études⁸⁹ menées dans des limites administratives déconnectées des observations scientifiques : « *qui procède ainsi adopte les découpages administratifs existants, qui sont le fruit de marchandages politiques, sans que les implications théoriques de tels découpages aient été mises en évidence* ».

III. L'effet contraignant du découpage administratif sur les analyses scientifiques

Alors que la géographie régionale française s'est longtemps employée à inventer des découpages régionaux adaptés à l'action publique (Juillard, 1962 ; George, 1977), de nombreux

⁸⁹ Quel qu'en soit la discipline : géographie, économie, science politique, sociologie...

ouvrages⁹⁰ parus dans les dernières décennies ont été réalisés en adoptant le cadre politique⁹¹ imposé par les régions administratives. Ce constat n'épargne pas la géographie politique, comme en témoigne l'œuvre dirigée par Yves Lacoste (1986) : *Géopolitique des régions françaises*⁹², qui étudie de façon descriptive la géopolitique locale au niveau des régions administratives, ni les travaux de science politique⁹³. Cette question concernant l'impact du maillage sur les phénomènes analysés a par exemple été étudiée par Claude Grasland (1997b), qui montre qu'elle est commune à l'ensemble des sciences sociales : les géographes découpent l'espace, les sociologues les groupes sociaux, et les historiens le temps. Bien souvent, les maillages institués par le pouvoir constituent des niveaux d'observation indispensables aux chercheurs, à cause du « *coût économique de collecte d'une information exhaustive* » (Grasland, 1997b). Néanmoins, le chercheur est « *dans l'obligation de soumettre ces catégories à critique avant de les utiliser* » afin de ne pas réduire le discours scientifique à un discours technocratique (Grasland, 1997b).

Ainsi, les travaux de géopolitique énoncés ont le mérite d'avoir réintroduit le facteur politique dans les études régionales - en adoptant ce découpage administratif jusque-là « boudé » par les géographes à cause de son caractère artificiel, en considérant qu'il avait acquis une certaine réalité politique au fil des années (Giblin, 2012) – mais ont également certaines limites. Outre le manque de prise en compte du rôle de l'État et de l'interrégionalité (Quantin, 1988), ils érigent en effet un objet politique, les « régions » administratives, en objet scientifique, sans analyser les biais que le maillage peut induire, notamment sur les intérêts et les idées mobilisés par les acteurs dans l'élaboration des politiques publiques de développement. Ce faisant, elles considèrent implicitement que le maillage administratif adopté n'a aucun effet notable sur l'objet étudié. Le découpage n'aurait-il aucune conséquence sur la structuration des intérêts des acteurs, des rivalités locales, des interactions avec l'État ; et sur

⁹⁰ On peut citer à titre d'exemples : J-C BOYER and al (2009), *La France: les 26 régions* ; Pierre ESTIENNE (2000), *Les régions françaises* ; Philippe PIERCY (2014), *La France: le fait régional*. Ou encore des travaux de science politique, par exemple ZEMBRI, OLLIVIER-TRIGALO, and al. (2007). *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*. INRETS.

⁹¹ Au sens du maillage territorial imposé par l'État (Rosière et al., 2008).

⁹² Actualisée par Béatrice Giblin en 2005.

⁹³ Dans beaucoup d'approches régionales en science politique, « *le territoire n'est pas problématisé mais appréhendé comme une catégorie préconstruite. En outre, les interactions entre institutions et groupes sociaux sont largement négligées. Enfin, l'action des Régions n'est interprétée qu'à l'aune de leur participation à d'autres politiques et la coordination entre acteurs régionaux et infrarégionaux est sous-estimée* » (Barone, 2008).

leurs actions et leurs discours ? Claude Raffestin (*Pour une géographie du pouvoir*, 1979) indique le contraire, dans une approche inspirée de l'approche marxiste où les limites sont le reflet idéologique des rapports de pouvoir. Pour lui, le maillage crée de la territorialité, et un changement de maillage entraînerait par conséquent un bouleversement de la territorialité susceptible de menacer la paix (Raffestin, 1979). Sans discuter ces idées sur le fond, cela montre que considérer que le maillage impacte le comportement des acteurs (ici comme une contrainte à prendre en compte) a déjà été énoncé il y a plusieurs décennies en géographie politique, comme l'indique également la citation suivante : « *elles [les limites] participent à tout projet socio-politique ou socio-économique, et c'est à travers ces projets qu'il convient de les situer* » (Raffestin, 1979).

Dans cette lignée, un des objectifs de ma thèse est de démontrer que la conservation du découpage de 1956 a pu se répercuter sur les décisions des acteurs dans le cas du Bassin parisien. En effet, le maillage territorial constitue un cadre d'action⁹⁴ qui aux côtés d'autres variables est susceptible d'influencer les intérêts, les idées et les batailles de pouvoir qui s'opèrent entre et au sein des régions, et qu'il est par conséquent indispensable de le réinterroger avant toute étude régionale. En considérant ainsi le découpage territorial comme cadre d'action des *institutions*⁹⁵, une des ambitions scientifiques de ce travail est de montrer qu'il agit comme une contrainte sur le comportement des acteurs et affecte par conséquent le contenu des politiques publiques. Cette idée sera développée dans les pages suivantes à travers le concept de *territorial dependency*, et sa démonstration est susceptible de remettre en cause la validité méthodologique des travaux de géographie politique menés aux échelles régionale et locale sans questionner l'impact produit par le maillage, tout comme les nouvelles méthodes d'analyse comme l'autocorrélation spatiale avaient démontré à partir des années 1970 « *l'instabilité des résultats en fonction du maillage utilisé* » dans les analyses statistiques menées jusque-là (Grasland, 1997b).

Je propose pour cela de m'intéresser aux institutions, relativement peu étudiées en géographie politique : *Geographers study the ideas and practices of regionalism – issues like regional identities or cross-border flows of know-how – rather than the nittygritty of*

⁹⁴ Ce qui renvoie à la grande question d'analyse des politiques publiques : « *dans quelles conditions les choix politiques sont-ils faits et comment les éclairer ?* » (Thoenig, 1985).

⁹⁵ Au sens développé en sciences politiques, c'est-à-dire des règles constitutionnelles formelles ou de comportement informelles (Steinmo, 2014a ; Kuus, 2018).

institutional structures (Kuus, 2015). Pourtant, les constructions institutionnelles jouent un rôle clé dans les interactions existantes entre les acteurs, comme l'illustre la construction de l'Union Européenne :

“If the European Union has been successful in creating an influential regional institution – and in the global scale it clearly has – this is not because of some primordial European identity, but because of the gradual institutionalization of regional cooperation. There is nothing preordained about that process » (Kuus, 2015).

Dans mon travail, le maillage régional dans lequel se déroule l'action politique n'est donc pas envisagé comme un facteur neutre, ni uniquement comme le réceptacle de politiques exogènes. Au contraire, il est considéré comme une variable influençant les décisions des acteurs, voire les contraignant. La région n'est donc pas envisagée seulement comme un *objet*, mais également comme un *sujet* des politiques publiques (Pasquier, 2012). Pour comprendre les régions en géographie politique, il est donc nécessaire, comme le dit Merge Kuus (2015), de s'intéresser au processus de construction des institutions régionales. Le chapitre suivant a pour objectif de présenter un cadre d'interprétation du changement de politiques publiques, afin de le mobiliser pour comprendre les paradoxes apparents de la régionalisation et de ses conséquences sur les conditions actuelles des territoires.

Conclusion du chapitre 1

Comme nous l'avons identifié dans ce chapitre, les travaux sur la région dans les sciences sociales ont tendance à être séparées autour de deux courants : un courant porté par la science régionale s'intéressant à l'économie des régions, et un courant autour de la sociologie politique s'intéressant davantage aux jeux d'acteurs et aux politiques publiques régionales. L'ambition de ma thèse est de faire dialoguer ces deux courants autour du paradoxe identifié dans ce chapitre : les régions françaises ont été créées – au moins partiellement – pour remplir des objectifs économiques, et ils n'ont fait que se renforcer avec les réformes successives depuis plusieurs décennies et l'influence européenne ; pourtant, le découpage régional adopté en 1955-58 et modifié en 2015 ne correspond pas aux découpages visant à l'efficience proposés dans les travaux scientifiques. Ainsi, malgré le renforcement de la vocation économique des régions, leur découpage – qui est un moyen/cadre d'action - n'a pas été adapté. Comme le dit Claude Raffestin (1979) : « *il y a contradiction entre l'attitude de l'État qui calque l'économie et les cadres sur lesquels il s'appuie* ».

Autour de l'objectif de croissance économique assigné aux régions – traditionnellement étudié en science régionale (économie spatiale et géographie économique) – je propose de m'intéresser à la question du changement de politique publique – étudiée en sociologie politique. Pour comprendre le paradoxe précité, le prochain chapitre propose une approche permettant de comprendre comment et pourquoi se produit un changement de politiques publiques. Pour poursuivre les ébauches d'approche concernant cette question en géographie politique, des concepts de science politique seront importés afin d'enrichir la réflexion.

Chapitre 2 - Analyser l'influence mutuelle entre processus politique et périmètres territoriaux

L'objectif de ce chapitre est de présenter l'approche permettant de comprendre le paradoxe identifié au chapitre précédent entre l'affirmation progressive de la vocation économique des régions françaises et l'inertie d'un découpage inefficace d'après les travaux scientifiques pour arriver aux objectifs économiques dévolus aux décideurs régionaux, et d'identifier les influences mutuelles entre les périmètres territoriaux et le contenu des politiques publiques. Pour cela, il est nécessaire de comprendre comment et pourquoi se produit un changement de politique publique, en déconstruisant la « *boite noire* » (Durand-Dastès, 2017) des décisions politiques, afin de proposer un cadre d'analyse applicable sur un territoire donné, à n'importe quelle échelle. Ce cadre d'analyse doit permettre d'expliquer pourquoi le processus de régionalisation a abouti à des périmètres territoriaux a priori incohérents vis-à-vis des objectifs économiques et de mesurer dans un exemple concret leurs conséquences sur la capacité des décideurs à mettre en place des politiques économiques efficaces.

Dans mon approche, le territoire régional est envisagé comme un cadre d'action dont le découpage est susceptible d'affecter le comportement des acteurs ainsi que le contenu et le résultat des politiques publiques, notamment économiques. Par conséquent, l'ambition est de montrer que l'analyse géographique peut contribuer à améliorer l'analyse des politiques publiques, en développant le concept de *territorial dependency*, que je définis comme l'ensemble des contraintes opérées par les configurations territoriales (découpage, ressources, contiguïté...) sur les décisions de politique publique.

Selon Jean-Claude Thœnig (1985), une politique publique « *se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales* ». L'élaboration et l'application de politiques publiques renvoient donc à la façon dont le « pouvoir » est exercé par les autorités à différents échelons territoriaux. Par conséquent, l'analyse de l'interaction entre politiques publiques et périmètres territoriaux s'intègre au sein du rapport espace-pouvoir étudiée en géographie politique. Dans ce chapitre, nous étudions donc dans un premier temps les contributions de la géographie politique à l'analyse des politiques publiques et de leurs processus, notamment dans les travaux de la géographie radicale anglophone (par exemple Brenner, Theodore, 2002). Le constat de la place quelque peu marginale de l'analyse des politiques publiques au sein de la géographie politique est ensuite expliqué par le fait que le terme « politique » est souvent restreint à l'analyse du pouvoir (*politics* en anglais) alors qu'il désigne également les politiques publiques (*policy*) à l'origine de la structuration des sociétés (Thœnig, 1985 ; Rosière, 2007). Nous proposons

ensuite d'importer des concepts issus des sciences politiques en raison des nombreux travaux ayant développé ce champ d'étude, notamment dans les approches néo-institutionnalistes, et afin de proposer une approche des politiques publiques en géographie politique.

Cette approche doit permettre de retranscrire le caractère évolutif des politiques publiques - la régionalisation est par exemple définie comme un « *processus* » (Juillard, 1967 ; Marcou, 1999 ; Pasquier, 2012) -, leur temporalité et leur continuité avec les décisions passées : « *une politique publique se définit toujours par rapport au changement, soit que l'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné* » (Muller, 2005). En effet, les moyens limités à la disposition des autorités, qu'ils soient financiers ou temporels, ne permettent pas une refonte totale des décisions passées lors de chaque réforme (Muller, 2018). Lors de l'examen annuel des budgets, il est ainsi très rare que des bouleversements soient effectués, et les changements sont souvent marginaux⁹⁶. Ce processus de petits pas est traduit en science politique par le concept d'incrémentalisme (Lindblom, 1959), que nous allons reprendre dans notre cadre d'analyse pour comprendre l'hybridation de politiques publiques potentiellement incohérentes les unes avec les autres au cours du processus de régionalisation, à cause « *des combinaisons multiples d'héritages du passé et d'éléments innovants* » (Fontaine, Hassenteufel, 2002)

De plus, lors du processus d'élaboration d'une politique publique, il existe une étape durant laquelle « *les enjeux de politique [publique] sont repérés et reconnus, pris en compte et peuvent passer, à travers les phases successives de la formulation, de l'élaboration, de la décision à la mise en œuvre et l'évaluation* » (Hayward, 1985). Notre approche doit donc également permettre de comprendre le filtre cognitif opéré par les acteurs politiques lors de la reconnaissance des enjeux, des objectifs et des stratégies à mettre en œuvre pour mener à bien des politiques publiques. Il s'agit alors d'adopter une approche distincte des approches marxistes – dans lesquelles les actions sont déterminées par les effets de la structure sociale, et notamment par les conflits de classe –, des approches de la sociologie des organisations – qui voient les politiques publiques comme le résultat d'une agrégation d'intérêts concurrents entre acteurs publics et privés (Hassenteufel, 2011) – et des approches de géopolitiques, dans lesquelles les acteurs agissent en fonction de leurs intérêts et des rivalités de pouvoir. Nous

⁹⁶ Voir à ce sujet les travaux d'Aaron B. Wildavsky ((cité par Muller, 2018).

reprenons pour cela le concept de *référentiel* développé par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987), qui traduit à la fois les intérêts et les idées mobilisés par les acteurs lors d'une décision.

Dans ce chapitre, je vais présenter la place marginale de l'étude des politiques publiques dans le champ de la géographie politique française et proposer une nouvelle contribution en formulant une nouvelle approche intégrant des concepts de science politique afin d'enrichir les approches existantes, et enfin présenter un nouveau concept permettant de retranscrire l'interaction entre les délimitations territoriales et les processus de politique publique. Ce cadre théorique permettra ensuite de relire le processus de régionalisation afin d'en expliquer les incohérences constatées précédemment et d'en étudier les conséquences sur une étude de cas.

I. Quelle place pour l'analyse des politiques publiques dans la géographie politique française ?

La géographie politique est considérée de façon générale comme l'étude de l'interaction entre l'espace et la politique, et dans le détail les définitions varient énormément, avec contradictions et confusions (Rosière, 2001). Comme nous allons le voir à travers un rapide historique de l'épistémologie de la géographie politique, ce champ d'étude a eu tendance à restreindre l'étude du politique à l'analyse des rivalités de pouvoir, dans la lignée des travaux d'Yves Lacoste ou de Claude Raffestin. Les politiques publiques, qui sont une autre composante du pouvoir, sont ainsi marginalisées au sein de la discipline, alors qu'elles s'intègrent pourtant dans le cadre des préoccupations de la géographie politique.

A. Une épistémologie orientée vers l'analyse des jeux de pouvoirs, au détriment des politiques publiques ?

Les logiques de *path dependency* ne concernent pas que les politiques publiques, mais également l'épistémologie des sciences, et la géographie politique en est un exemple. En effet, ce champ disciplinaire a une histoire spécifique marquée par les travaux novateurs de chercheurs comme Yves Lacoste, Paul Claval ou Claude Raffestin qui ont considérablement influencé des générations de géographes francophones⁹⁷, et ce faisant, orienté les études de géographie politique des décennies suivantes autour de leurs approches, centrées sur l'étude du rapport entre pouvoir et espace. Leurs travaux ont permis de réconcilier la géographie avec l'étude des faits politiques, après une première moitié de XX^{ème} siècle marquée par un rejet de la communauté scientifique⁹⁸ puis l'amalgame effectué par Albert Demangeon entre la géographie politique et la *Geopolitik* de Karl Haushofer, à l'origine de la notion d'« espace

⁹⁷ De la même façon, Claude Raffestin constatait en 1979 que « *la pensée de la géographie politique actuelle se coule, grosso modo, dans les mêmes moules que celle de Ratzel* ». Les travaux de ces grandes figures scientifiques ont donc été suivis d'une forme de reproduction et d'actualisation chez beaucoup de géographes.

⁹⁸ Paul Vidal de la Blache était réservé vis-à-vis des travaux de Friedrich Ratzel, tandis que Lucien Febvre ou Camille Vallaux rejetaient complètement la dimension politique dans l'analyse géographique. André Siegfried, auteur du *Tableau Politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République* (1913), n'avait pas de relations avec les géographes et Jacques Ancel (*Géopolitique*, 1936, *Géographie des frontières*, 1938) était en marge du système universitaire (Sanguin, 2013).

vital » (*lebensraum*) reprise par le régime nazi (Sanguin, 1975). Jusqu'aux années 1970, la géographie politique, assimilée à une « science des nazis » par les leaders de la géographie française (Sanguin, 2013), fut proscrite et les travaux notables du français Jean Gottmann furent globalement ignorés en France.

A la fin des années 1970, trois géographes abordèrent la géographie politique sous un nouvel angle (Sanguin, 2013), celui du pouvoir : Yves Lacoste en 1976 (*La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*) Paul Claval en 1978 (*Espace et pouvoir*) et Claude Raffestin en 1979 (*Pour une géographie du pouvoir*). Ces ouvrages majeurs de géographie politique traitent – comme l'indiquent leur titre – du pouvoir, des rivalités et de la domination. Par exemple, Claude Raffestin (1979) interprète les limites spatiales comme la manifestation de modes de production⁹⁹, en s'inspirant des approches marxistes, et par conséquent comme la manifestation territoriale de rapports de pouvoir. Or, les maillages qui créent les limites ne sont pas forcément dictés par un rapport idéologique de domination, ils peuvent également être interprétés comme des niveaux d'observation, des niveaux d'organisation de la société ou le cadre pour la mise en place de politiques sectorielles (Grasland, 1997b). Claude Raffestin l'illustre d'ailleurs dans le même chapitre¹⁰⁰ en analysant la création du maillage départemental et en montrant que plusieurs critères (institutionnels, historiques, territoriaux, idéologiques) en sont à l'origine. Malgré cette ébauche d'analyse des politiques publiques, l'essentiel de son travail circonscrit l'analyse politique à l'analyse du pouvoir et a beaucoup influencé ses successeurs.

Pourtant, le champ d'étude de la géographie politique est plus étendu, puisqu'elle est définie¹⁰¹ comme suit par Georges Balandier (1969) : « *La géographie politique, au sens strict du terme, devrait prendre en considération les organisations qui se développent dans une enveloppe spatio-temporelle qu'elles contribuent à organiser ou ... à désorganiser* » (cité par Raffestin, 1979). Cette définition ne restreint donc pas l'étude des faits politiques à l'étude de l'État¹⁰², ni à l'étude du pouvoir et de la domination, elle enjoint même les géographes à s'intéresser à la façon dont une société s'organise en prenant en compte le temps et l'espace, ce qui renvoie directement aux changements entraînés par les politiques publiques. Mon propos

⁹⁹ Eux-mêmes marqués par l'infrastructure, les forces de travail et les rapports de production (Raffestin, 1979).

¹⁰⁰ Troisième partie, chapitre II : les quadrillages du pouvoir.

¹⁰¹ Définition reprise par Claude Raffestin dans *Pour une géographie du pouvoir* (1980).

¹⁰² Ce que John Agnew désigne par l'expression « *territorial trap* », à cause du biais de la géographie anglophone à réduire le territoire à l'État (Del Biaggio, 2015)

n'est pas de critiquer les travaux tout à fait remarquables et novateurs des auteurs cités, mais bien de constater qu'ils ont involontairement contribué à la marginalisation de la question des politiques publiques en géographie politique.

Le travail de leur contemporain André-Louis Sanguin (*La géographie politique*, 1977), alors professeur au Québec, n'a pas eu la même influence, alors qu'il adoptait une vision plus large de la géographie politique, qu'il définit comme « *l'analyse des conséquences spatiales du processus politique* » (Sanguin, 1977). Il s'intéresse notamment dans son ouvrage au fonctionnement des organisations politiques et aux « *politiques publiques* », notamment le phénomène de planification. Pour lui, la géographie politique – c'est-à-dire le rapport entre politique et espace, et non pas pouvoir et espace comme chez ses homologues – possède trois volets : « *les rapports entre la géographie et l'État, c'est-à-dire les problèmes de l'État vis-à-vis de sa morphologie interne [...], les rapports entre la politique publique et la géographie, c'est-à-dire les liens entre l'État et ses propres effets spatiaux [...] et les rapports entre la géographie et les affaires internationales, c'est-à-dire la projection de l'État dans une perspective externe* » (Sanguin, 1977). Si elle possède comme défaut de réduire le fait politique à l'État, sa vision de la géographie politique est plus riche que celles de ses contemporains, notamment car elle envisage les différentes facettes du politique et ne le restreint pas à la question du pouvoir. Dans son chapitre étudiant le rapport entre géographie et politique publique, il s'intéresse notamment aux échelons d'action publique chargés « *de favoriser le développement interne de l'État et de rendre plus efficace la politique publique* » (Sanguin, 1977), et établit un agenda de recherche – qui restera longtemps lettre morte – autour des sujets suivants : les conséquences spatiales de la division territoriale du pouvoir politico-administratif, « *l'émergence d'un sentiment d'appartenance régionale dans une population donnée* », ou encore « *la répartition des responsabilités entre différents niveaux de gouvernements locaux* ».

D'autres géographes comme Jacques Lévy (*Géographies du politique*, 1991) ou Michel Bussi (*Pour une géographie de la démocratie*, Bussi, 2007a) ont également cherché à faire évoluer les approches de géographie politique vers la prise en compte des enjeux démocratiques et électoraux : « *Si la rupture provoquée par Yves Lacoste a été salutaire pour la discipline, on peut désormais faire l'hypothèse que depuis trente ans, le monde (et la recherche) a considérablement évolué : la géographie du pouvoir ne se résume plus à la géographie des conflits* » (Bussi, 2007a). L'intérêt pour la gouvernance territoriale, qui met en avant les actions et les interactions plus que la domination dans la pratique du pouvoir de la géographie politique

dite « classique », marque à ce sujet une évolution épistémologique (Rosière, 2017), même si ce genre d'analyse reste centré sur les stratégies et intérêts des acteurs qui entrent en interaction au cours de différents projets, au détriment de l'étude des programmes d'action appliqués. Des chercheurs anglophones¹⁰³ ont également contribué à élargir le spectre de la géographie politique depuis les années 1980-90, avec notamment l'émergence de l'école « critique » sous l'influence de chercheurs comme John Agnew, Gerard O'Tuathail ou Simon Dalby, qui s'oppose aux approches traditionnelles centrées sur l'État en tentant de déconstruire les discours de domination et en s'intéressant à d'autres objets et à d'autres méthodes, comme les individus ou les représentations sociales (O'Tuathail, Agnew, 1992). John Agnew (1994) préconise également de prendre en compte les logiques de réseaux et les autres acteurs que l'État¹⁰⁴, afin de sortir du « *territorial trap* », alors que Peter Taylor (2000) analyse la géographie politique sous l'angle du système-monde, en intégrant l'importance croissante de l'économie dans le paradigme de la puissance. Finalement, même si de nombreux mouvements (féministes, post-colonialistes) ont émergé : « *political geography has not so much departed from its central themes as continued to work through them* » (Introduction dans Agnew et al., 2015). En effet, la transformation du rôle des États a conduit à reconsidérer un certain nombre de sujets connexes comme la question de la souveraineté, qui a été déclinée à de nombreux acteurs (infra-étatiques, organisations régionales) ou la question des frontières (Agnew et al., 2015 ; Rosière, 2017).

La géographie politique n'est donc pas restée dans les « *cadres dans lesquels ceux qui la critiquaient voudraient encore l'enfermer* » (Rosière, 2007), c'est-à-dire l'analyse des conflits. Les notions d'acteur et de territoire ont notamment permis d'enrichir les approches existantes vers plus de diversité. Néanmoins, l'héritage scientifique des précurseurs (Claude Raffestin, Yves Lacoste, Roger Brunet) reste prégnant au sein des analyses contemporaines, comme le suggère la partie suivante : les analyses de géographie politique sont majoritairement orientées autour d'une conception « *restrictive*¹⁰⁵ » (Rosière, 2007) du *politique* au détriment

¹⁰³ Comme John Agnew, Peter Taylor, John O'Loughlin ou Kevin Cox.

¹⁰⁴ Yves Lacoste (1995) a ainsi proposé une définition de la géopolitique (« *étude des rivalités de pouvoir sur les territoires* ») permettant de considérer d'autres acteurs que les États.

¹⁰⁵ « *L'apparition de la notion d'acteur, ou la mention de l'Etat, montrent que le politique, au sens restrictif (lié à l'exercice du pouvoir) comme au sens large (lié à la structuration des sociétés), est bien pris en compte et intégré à la « nouvelle géographie »* » (Rosière, 2007).

de l'analyse de la structuration des sociétés à laquelle participent les politiques publiques, même si des travaux font exception.

B. La sous-représentation de l'analyse des politiques publiques

Le terme « politique » renvoie dans la langue française à deux concepts distincts, traduit en anglais par les termes de *politics*¹⁰⁶, qui renvoie aux « *interactions qui s'établissent entre des acteurs, individuels ou collectifs, poursuivant des intérêts différents ou convergents, et qui se traduisent notamment par la lutte pour le pouvoir, l'influence ou l'autorité* » (Thœnig, 1985) et de *policy*, qui désigne un « *programme d'actes et d'actions que poursuit un individu ou une organisation* » (Thœnig, 1985). Ainsi, l'adjectif politique associé à la géographie peut renvoyer à une approche par le pouvoir ou à une approche par les politiques publiques, les deux pouvant bien entendu se combiner. Malgré le fait que la définition donnée par Georges Balandier¹⁰⁷ (1969) et reprise par Claude Raffestin corresponde davantage au sens de *policy* qu'à celui de *politics*, les géographes contemporains ont tendance à se concentrer sur la question du pouvoir (*politics*), comme le montrent les définitions données dans des ouvrages de synthèse disciplinaire par John Agnew et Luca Muscarà (*Making political geography*, 2012) : « *the commonsense meaning of political geography is the study of how **politics** is informed by geography* » ou encore Colin Flint et Peter Taylor (*Political geography*, 2007) : « *political geographers are interested in how **power relations** build spaces and places and how, in turn, spaces and places mediate **politics and conflict*** ».

Cette place minoritaire occupée par l'étude des politiques publiques au sein de la géographie politique se retrouve dans les lignes éditoriales des revues spécialisées. Par exemple, la présentation de la revue *Political geography* (Elsevier) indique un intérêt pour des études portant sur des « *geographies of policy* » mais qui sont noyées au milieu de l'étude des institutions, de la géographie électorale, de l'État et de la territorialité, tandis que les études du pouvoir renvoient à plusieurs catégories (Figure 15). Alors que le terme « politique » a deux

¹⁰⁶ Voir également la définition donnée par Bob Jessop, qui limite ce pouvoir à l'État : « *Politics refers to formally instituted, organized or informal practices that are directly oriented to, or otherwise shape, the exercise of state power* » (Jessop, 2016)

¹⁰⁷ « *La géographie politique, au sens strict du terme, devrait prendre en considération les organisations qui se développent dans une enveloppe spatio-temporelle qu'elles contribuent à organiser ou ... à désorganiser* » (cité par Raffestin, 1979).

acceptations, l'approche par le pouvoir est ainsi plus prégnante que celle par les politiques publiques. On retrouve le même constat dans les revues françaises de géographie politique ou de géographie politique.

<i>Political Geography</i>	<i>L'Espace politique</i>
- critical engagement of the theory and practice of geopolitics; geographies of sovereignty and the state; - peace and conflict studies; - geographies of policy, institutions, and elections; states, and territoriality - feminist, queer, and postcolonial engagements with the political; - politics of spatiality, networks, and scale; - intersections of political economy and political geography; - territoriality, mobility, and identity within and across borders; - political ecology, the politics of the environment, and post-human politics.	- spaces and territories - borders and boundaries - networks - points and centres - actors - territoriality - spatial dynamics - epistemology

Figure 15 : Lignes éditoriales (non-exhaustives) des revues *Political Geography* et *L'espace politique*.

Par exemple, *Hérodote* consacre plusieurs numéros spéciaux¹⁰⁸ à l'analyse des réformes territoriales (au contraire de *L'Espace politique*). Selon Béatrice Giblin (2009), l'analyse des réformes territoriales est très intéressante pour la géopolitique à cause de la « *remise en cause de la répartition des pouvoirs* » qu'elles comportent. Elle propose donc, selon la tradition géopolitique, de les étudier « *en prenant en compte les rivalités de pouvoirs, les rapports de force qui s'exercent sur les territoires en jeu* » (Giblin, 2009). Cela tend donc à réduire l'analyse des réformes territoriales à une analyse des rivalités de pouvoir et à en exclure la structuration géographique pouvant en résulter. Par exemple, la composition de la commission Balladur (2009) est analysée de façon empirique¹⁰⁹, en montrant les liens et les affiliations de chacun de

¹⁰⁸ Territoires de pouvoirs en France (n°113, 2004), France, enjeux territoriaux (n° 135, 2009), France : pouvoirs et territoires (n° 154, 2014), La France demain (n°170, 2018).

¹⁰⁹ Comme souvent dans l'école française de géopolitique fondé par Yves Lacoste : « *Le monde étant considéré comme « compliqué », tous les concepts théoriques et des modèles synthétiques sont réfutés. Ainsi, est formulé un discours où le chercheur n'esquisse ni modèles, ni lois et reste enfermé dans la description et l'accumulation ad nauseam d'informations* » (Rosière, 2007).

ses membres. La lecture « géopolitique » offerte par Béatrice Giblin tend à se concentrer uniquement sur l'analyse des intérêts des différents acteurs¹¹⁰, et met au second plan d'autres facteurs comme les idées ou le poids des institutions.

Contrairement à *Hérodote*, la revue *l'Espace politique* (fondée en 2007) n'a pas de numéro spécial consacré aux réformes territoriales, malgré son spectre *a priori* plus large au sein des champs de la géographie politique. Les politiques publiques y sont parfois étudiées, mais de façon marginale. Ainsi, l'expression « *politique publique* » ne figure dans aucun résumé, tandis que les mots-clés « *public policies* » et « *policy* » renvoient à quatre articles uniquement. Font exceptions des articles de Dominique Rivière¹¹¹ (2015) à propos de la mobilisation de deux référentiels distincts (métropoles et territoires), de Sabine Planel¹¹² (2009) à propos des changements institutionnels au Maroc, de Virginie Tournay et Arnaud Cosson¹¹³ (2018) qui invitent dans leur article à penser le changement institutionnel dans le cas des parcs nationaux, de Romain Lajarge et Claudine Moise¹¹⁴ (2008) ou encore d'Anne Clerval et Antoine Fleury¹¹⁵ (2016) à propos de différentes politiques urbaines (recomposition de territoires urbains en difficulté et gentrification). La parution sporadique de ces différents articles dans *l'Espace politique*, abordant de différentes manières les politiques publiques, montre la place marginale qu'occupe l'analyse des *policies* dans la géographie politique (française). Cela est d'ailleurs confirmé par le constat opéré par Stéphane Rosière en 2017, qui lors de l'état des lieux des dix ans de la revue a dégagé les principales tendances épistémologiques, à savoir une domination de l'école critique (de géopolitique), un certain renouveau pour les études frontalières (internationales), une inflexion dans l'approche du pouvoir, notamment autour de la gouvernance territoriale, et un intérêt croissant porté aux questions de la sécurité, du cyberspace et de l'environnement (Rosière, 2017). Les sujets préférentiels de la revue – et ceux de la géographie politique en général – semblent par

¹¹⁰ « La lecture des avant-projets de loi laisse pour le moins dubitatif sur l'affirmation avancée que le seul objectif recherché est celui de l'intérêt national, sauf si l'on admet que l'intérêt national et celui du chef de l'État ne font qu'un. Il n'y a d'exercice démocratique du pouvoir dans quelque domaine que ce soit et à quelque échelon que ce soit que s'il existe des contre-pouvoirs. Or, dans toutes les réformes décidées par le président, c'est bien l'existence de ces contre-pouvoirs qui est affaiblie à mesure que l'exécutif est renforcé, qu'il s'agisse de la justice ou de la réforme territoriale » (Giblin, 2009).

¹¹¹ Métropoles et territoires institutionnels : quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien.

¹¹² Transformations de l'État et politiques territoriales dans le Maroc contemporain.

¹¹³ Le changement institutionnel en question. Travail institutionnel ordinaire et travail de réforme dans les parcs nationaux français.

¹¹⁴ Néotoponymie, marqueur et référent dans la recomposition de territoires urbains en difficulté.

¹¹⁵ Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris.

conséquent toujours liés à la question du pouvoir, même si, comme nous l'avons vu, des exceptions existent. Les transformations de l'État-nation dans les dernières décennies et l'émergence de nouveaux acteurs ont donc entraîné un renouvellement de la géographie politique, mais elle semble avoir du mal à s'émanciper des questions géopolitiques pour aborder plus largement le rapport entre politique et espace, en essayant de comprendre comment le/la politique participe à la structuration spatiale des sociétés.

Pourquoi les politiques publiques, c'est-à-dire « *les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire* » (Thoenig, 2014) constituant une part importante du travail politique, sont-elles relativement délaissées dans le champ de la géographie politique ? On pourrait être tenté de répondre que c'est parce qu'elle n'entre pas totalement dans le champ d'investigation de la discipline. Je vais donc anticiper cette interrogation en tentant de montrer pourquoi la géographie politique devrait s'y intéresser.

C. Les politiques publiques : une préoccupation implicite de la géographie politique

La géographie politique considère l'espace en tant que cadre d'action pour la politique, tandis que la géopolitique le considère en tant qu'enjeu (Rosière, 2001). Or, l'une des déclinaisons de ces actions est constituée par les politiques publiques. De plus, si l'on en croit le premier *Companion to political geography* (Agnew et al., 2003), l'objectif de la géographie politique est de comprendre les dynamiques spatio-politiques qui façonnent le monde :

« *political geography is about how barriers between people and their political communities are put up and come down ; how world orders based on different geographic organizing principles (such as empires, state systems, and ideological-material relationships) arise and collapse ; and how material processes and political movements are re-making how we inhabit and imagine the "world political map" »*

Cette volonté de comprendre les changements spatiaux qui affectent l'espace et les territoires invite en premier lieu à s'intéresser aux acteurs qui le produisent et à la façon dont ils le produisent. Ces acteurs peuvent être des organisations ou des individus, et parmi leurs actions figurent des « *programmes d'actes et d'actions* », ce qui renvoie au sens de *policy* donné

par Gilbert Thoenig (1985). Dans le cas où l'organisation en question est une « *autorité investie de puissance publique* » (Thoenig, 2014), on parle alors de politiques publiques, qui sont donc partiellement à l'origine des phénomènes dynamiques que souhaite comprendre la géographie politique. Ainsi, l'étude du changement politique invite à l'analyse des politiques publiques.

L'intérêt de la géographie politique pour le changement se décline par exemple dans certains de ces grands thèmes comme les frontières et l'État. Concernant les frontières, Anne-Laure Amilhat-Szary insiste sur l'importance de les étudier de façon dynamique, faisant sienne la citation de Michel Foucher (1991) : « *les frontières sont du temps inscrit dans l'espace ou, mieux, des temps inscrits dans des espaces* » (Amilhat Szary, 2015a). Leur évolution est conditionnée par l'action des autorités : elles sont de fait artificielles, fabriquées, et sont donc « *un objet de politique publique* » (Amilhat Szary, 2015b). Concernant l'État, Alex Jeffrey insiste quant à lui sur les transformations de la souveraineté, de l'autorité et de la solidarité : « *Sovereignty is undoubtedly transforming in the face of a series of material, ideological, and infrastructural shifts that have allowed the reorganization of authority and solidarity* » (Jeffrey, 2015). Les changements idéologiques seraient donc notamment à l'origine de la réorganisation de l'État. Dans les deux cas, on s'aperçoit que l'étude du changement et l'étude des politiques publiques sont indissociables.

Pour analyser le changement de politique publique, il est nécessaire de caractériser ce qui change, c'est-à-dire l'objet du changement, mais également son ampleur et ses effets (Hoeffler et al., 2010). L'objet du changement peut par exemple être une réforme territoriale, le transfert de nouvelles compétences, ou à une autre échelle la réunification de deux communes. L'enjeu pour le géographe est alors de comprendre comment les données spatiales/territoriales ont été prises en compte dans l'objet du changement et quels sont les impacts de ce dernier sur les dynamiques territoriales à différentes échelles. Le recours à une analyse sur le temps long peut alors être nécessaire pour évaluer de façon pertinente les effets des différents changements.

La science politique s'est justement intéressée aux décisions des gouvernants, à leur manière de faire ainsi qu'aux conséquences que cela pouvait avoir. L'analyse des politiques publiques requiert ainsi, selon Jean-Claude Thoenig (2014), d'éviter deux écueils : celui du « *tout procédural* » et celui du « *tout politique* ». Le premier renvoie à la science administrative classique, qui entretient « *l'illusion que les problèmes de société, dont les autorités politiques et administratives ont la charge, pourraient être résolus par le seul recours à de bonnes*

méthodes, par l'adoption de procédures de gestion dites rationnelles ». Or, tous les responsables politiques ne peuvent agir de la même manière, même face à des problèmes quasi-identiques : la définition des problèmes et des enjeux est généralement floue, les résultats peuvent être contradictoires, et les choix opérés dans le passé contraignent l'action présente des décideurs (Thoenig, 2014). Le deuxième écueil, celui du *tout politique*, envisage les actions des gouvernants comment le résultat « *d'intérêt particulariste ou immédiat telles que la réélection ou les jeux de pouvoir* » (Thoenig, 2014). Or, si les intérêts politiques et les luttes pour le pouvoir figurent au rang des raisons poussant les autorités à prendre certaines décisions, ils ne sont pas exclusifs, d'autres raisons permettent de les expliquer : « *1) ceux qui mettent en œuvre disposent d'une marge d'interprétation des décisions ; 2) les outils d'intervention publique ne sont pas malléables à l'infini ; 3) la nature des problèmes impose, qui plus est, sa propre logique aux gouvernants et à leurs actes* » (Thoenig, 2014). Cet écueil du *tout politique* est applicable à la géopolitique classique, qui envisage l'action des gouvernants uniquement à travers le prisme du pouvoir. La géopolitique, et plus largement la géographie politique, gagnerait donc à prendre davantage en compte les autres facteurs affectant les décisions des acteurs, et notamment le fonctionnement des institutions.

En effet, les institutions sont peu étudiées en géographie politique (contrairement à la géographie économique), comme le constate Merge Kuus (2015, voir les citations au Chapitre 1). Néanmoins, quelques géographes¹¹⁶ appartenant au champ de la *Radical Political Geography* (Taylor, 2003) ont travaillé sur la question du changement de politique économique, autour de l'impact du néolibéralisme sur les territoires et la restructuration de l'État (*state rescaling*) :

« *Growing recognition of socio-regulatory issues surrounding globalization and the geography of uneven development has further prompted interest in the rescaling of the state (Brenner 2004; Swyngedouw 2000). State rescaling broadly describes how powers shift up, down, and across the state territorial hierarchy and, in turn, how powers once located at one scale coalesce around a different or entirely new scale.* » (Jonas, 2015)

Neil Brenner a notamment travaillé sur cette question du changement d'échelle de l'État sous l'effet du changement de doctrine de politique économique (Brenner, 2009b ; 2009a). Le

¹¹⁶ Notamment Neil Brenner, Bob Jessop (qui a davantage une casquette de sociologue mais a collaboré avec de nombreux géographes), Jamie Peck, Nik Theodore, voire David Harvey.

state (ou *political*) *rescaling*¹¹⁷ caractérise la façon dont les États expérimentent des formes inédites de régulation politique des territoires en interagissant avec de nouveaux échelons politiques, afin de trouver une réponse à l'impact de l'économie politique et de la compétitivité (Jouve, 2007). Dans un article paru dans *Antipode* en 2002 en collaboration avec Nik Theodore, Neil Brenner explore également la façon dont le contexte influence la mise en œuvre du néolibéralisme, via la notion de *path dependency*, utilisée pour rendre compte de la façon dont les héritages passés conduisent à une situation et des jeux d'acteurs spécifiques à chaque territoire avec lesquels les décideurs doivent négocier. Par conséquent, ils constatent que la doctrine néolibérale n'est pas appliquée telle quelle dans les programmes de politiques économiques, mais s'adapte à chaque contexte, ce qui conduit à un *actually existing neoliberalism*, expression qui décrit l'écart entre la doctrine et son application, dû aux compromis réalisés par les décideurs pour s'adapter au contexte. Il y a donc une tentative très intéressante d'expliquer le changement de l'action publique par l'alliance entre le poids des décisions passées, du contexte, et l'influence des doctrines. Alors que la géopolitique envisage presque uniquement les intérêts pour expliquer les décisions des autorités, la *Radical Political Geography* a au contraire tendance à les oublier, pour se consacrer aux idées et aux grandes doctrines de politique économique (surtout le néolibéralisme).

Sans revendiquer une appartenance à la *Radical Political Geography*, mon travail se situe également dans ce type d'approche du changement de l'action publique prenant en compte les décisions passées et les « idées ». La régionalisation peut en effet être considérée comme un processus de « *rescaling* » de l'État central. Néanmoins, les notions de *path dependency* et d'*actually existing* ne sont pas conceptualisées dans les travaux de la *Radical Political Geography*. En effet, la *path dependency* est simplement citée pour montrer que le contexte historique et les choix passés influencent les politiques actuelles et « déforment » les idéologies en les adaptant au contexte. De plus, malgré l'utilisation de cette notion, Neil Brenner cherche à démontrer l'existence d'une certaine uniformité européenne dans le processus de néolibéralisation et de *rescaling* de l'État : « *These considerations lead to a conceptualization of contemporary neoliberalization processes as catalysts and expressions of an ongoing creative destruction of political-economic space at multiple geographical scales* » (Brenner, Theodore, 2002). Dans une approche néo-structuraliste (Giersig, 2008) mobilisant la littérature

¹¹⁷ Voir notamment A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath, dir. (2007) *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris, L'Harmattan.

de l'école de la régulation, il décrit ainsi, à partir de sources de seconde main, plusieurs phases communes à l'ensemble des pays allant de l'ère du keynésianisme à l'ère néolibérale¹¹⁸, et tend donc à montrer que la néolibéralisation a produit, malgré une adaptation, plus ou moins les mêmes effets. Or, si des réformes administratives conduisant à une nouvelle répartition du pouvoir (*state rescaling*) sont en effet communes à un grand nombre de pays, elles sont basées sur des motivations et ont des interprétations et des conséquences très différentes (Loughlin, Peters, 1997).

John Loughlin et Guy Peters ont ainsi montré, en s'inscrivant au sein d'une approche néo-institutionnelle, comment les traditions étatiques (anglo-saxonne, germanique, française/napoléonienne et scandinave) ont affecté le processus de régionalisation. Par exemple en Écosse, au pays de Galle ou en Irlande du Nord, les gouvernements sub-nationaux ont été capables de conserver certaines fonctions en s'inscrivant dans une forme de néo-keynésianisme en opposition avec le néolibéralisme de Margaret Thatcher, et en Allemagne, certains Länder ont pu modifier la politique nationale. En revanche en France, la décentralisation a davantage été un moyen pour l'État central de se délester de certaines compétences (Loughlin, Peters, 1997). De plus, la notion d'*actually existing* utilisée par Neil Brenner lui sert à décrire les déformations opérées par l'application d'une doctrine de politique économique dans un contexte donné, mais il ne l'utilise pas pour déconstruire « la boîte noire » de la décision de politique publique ayant abouti à ce résultat, en prenant en compte le rôle des intérêts, de la temporalité, ou des idéologies coexistantes chez les acteurs aux côtés du néolibéralisme. En outre, il est également intéressant de se demander comment les caractéristiques spatiales des différents éléments comparés – et notamment les périmètres territoriaux – ont joué un rôle dans l'élaboration par les décideurs de cet « *actually existing neoliberalism* », et quels sont les impacts territoriaux de ces différences selon les pays et les villes. Par conséquent, le constat portant sur la permanence des traditions étatiques dans les processus de transformation de la gouvernance souligne la nécessité d'une analyse des institutions (Loughlin, Peters, 1997). De plus, les analyses de Michael Keating (2013) ont également montré que le processus de *rescaling* avait été influencé par plusieurs formes de régionalisme, s'opérant à diverses échelles (régionale, nationale, européenne), démontrant ainsi l'importance de prendre en compte la

¹¹⁸Années 1960 : lutte contre les inégalités économiques, années 1970 : fin du fordisme, valorisation de la croissance endogène, années 1980 : promotion de la compétitivité et des métropoles, années 1990 : tentatives de lutte contre les effets négatifs (par exemple renouvellement urbain) (Brenner, 2004).

pluralité idéologique des différents acteurs, plutôt que de considérer la régionalisation comme l'application par un acteur unique, l'État, d'un programme guidé par une seule idéologie, le néolibéralisme.

Il apparaît donc utile de s'intéresser aux travaux de la sociologie politique, qui a depuis des décennies analysé la façon dont se prennent les décisions, par l'analyse des institutions. C'est pourquoi j'ai importé dans ma thèse certains de ces travaux - notamment ceux élaborés au sein des approches néo-institutionnalistes – afin de se doter de concepts et d'outils adaptés et d'éviter de tomber dans un certain nombre d'écueils. Cette volonté de nourrir une réflexion en géographie politique à partir de travaux élaborés dans d'autres sciences sociales s'inscrit dans la même démarche que celle de grandes figures de la discipline comme Friedrich Ratzel, qui s'est beaucoup basé sur les travaux de Charles Darwin ou Ernst Haeckel (Simoes, 2004) ou que celle de Claude Raffestin, qui a formulé sa « *géographie du pouvoir* » en prenant en compte les travaux de politistes comme Georges Balandier ou Maurice Duverger (Raffestin, 1979).

II. Une incorporation des concepts issus des approches néo-institutionnalistes

Le néo-institutionnalisme désigne un courant hétérogène (Figure 16) de sociologie politique qui s'intéresse globalement à la façon dont les institutions¹¹⁹ - qu'elles soient formelles (comme les Constitutions) ou informelles (des règles de comportement) – influencent (Steinmo, 2014a ; Longstreth et al., 1992) et contraignent (Muller, 2018) les actions des acteurs. Le préfixe « néo » fait référence à « l'ancien » institutionnalisme du début du XX^{ème} siècle, essentiellement présent aux États-Unis, dans lequel les politologues cherchaient « *à décrire les structures constitutionnelles et institutionnelles des États* », dans une approche qualifiée de « *formaliste-légaliste* » (Lecours, 2002). Dans les années 1950-1960, cette approche fut fortement critiquée à cause de son caractère très descriptif et empirique, aux dépens de la théorisation et de la généralisation (Macridis, 1955, cité par Lecours, 2002). La sociologie

¹¹⁹ Des « routines, des procédures, des conventions, des rôles, des stratégies, des formes organisationnelles et des technologies autour desquelles l'activité politique est construite » ainsi que des « croyances, paradigmes, codes, cultures et savoirs qui entourent, soutiennent, élaborent et contredisent ces rôles et ces routines » (March, Olsen, 1989 ; cités par Muller, 2018).

politique – américaine – chercha alors à produire des théories politiques générales – la théorie des systèmes, le mouvement behavioriste, le structuro-fonctionnalisme - et laissèrent les institutions de côté. Dans le milieu des années 1980, les institutions politiques redevinrent un centre d'intérêt majeur pour certains politologues, avec une volonté de théoriser l'influence des institutions sur l'action politique (Lecours, 2002), en reprenant notamment certains concepts (acteurs, stratégie, pouvoir) forgés par la sociologie des organisations (Muller, 2018). Le néo-institutionnalisme s'est alors imposé comme la méthode d'analyse privilégiée des politiques publiques (Hall, Muller, 2014), supplantant les analyses classiques (marxiste, hégélienne, wébérienne) voyant l'État comme « *une institution qui, d'une façon ou d'une autre, domine la société, la façonne et la transcende* » (Muller, 2018). En effet, ces dernières se sont avérées incapables d'expliquer « *les profondes transformations qui ont affecté les modes de régulation de ces sociétés industrielles au cours du XX^{ème} siècle* » (Muller, 2018) alors que le néo-institutionnalisme permet de déconstruire la « boîte noire » de l'État en érigeant en objet de recherche l'origine, le contenu et la construction des solutions des programmes d'action publique (Muller, 2019).

Courants néo-institutionnalistes	Contraintes mises en avant sur les décisions des acteurs	Concepts ou notions clés	Auteurs majeurs
Historique	Décisions passées, institutions (sens législatif)	Path dependency, incrémentalisme	Paul Pierson, Sven Steinmo, Kathleen Thelen
Sociologique	Institutions (comme normes sociales)	Légitimité	James March, John Meyer
Discursif / approches cognitives	Discours, idéologies	Référentiel, paradigme	Pierre Muller, Bruno Jobert, Peter Hall, Vivien Schmidt, Paul Sabatier
Du choix rationnel	Informations, stratégies	Dilemme du prisonnier	Elinor Ostrom, William Thomas

Figure 16 : Les différents néo-institutionnalismes. Nathan Gouin, 2020, d'après Dictionnaire des politiques publiques, 2014, 2019 ; Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor (1997)

Au sein de ce courant très large, on trouve tout d'abord le néo-institutionnalisme historique, qui s'intéresse à la façon dont les institutions se développent et changent, en étudiant « *les liens qu'articulent idées, institutions et intérêts au fil du temps* » (Steinmo, 2014a). La notion de *path dependency*, qui contribue à décrire la façon dont les décisions passées contraignent les actions des décideurs et donc retranscrit le lien entre temporalité et institution,

est centrale dans ce paradigme. Déjà mentionnée dans les travaux de Brenner et Theodore (2002), nous l'enrichissons du concept d'incrémentalisme développé par Charles Lindblom (1959) afin d'étudier de façon plus fine l'itération des politiques publiques et la manière dont des réformes successives de faible ampleur peuvent donner lieu, sur une temporalité conséquente, à de grands changements (Muller, 2018). Alors que la notion de *path dependency* décrit uniquement l'influence des institutions sur les décisions des acteurs à travers l'influence des héritages, l'incrémentalisme élaboré au sein du néo-institutionnalisme historique peut permettre d'analyser les différentes phases du changement et d'en comprendre les potentielles incohérences.

Un des intérêts de cette approche « *est de prendre en compte l'historicité des politiques publiques (Laborier et Trom, 2003), ce qui permet notamment de réduire le hiatus entre l'analyse des politiques publiques du passé et celles du présent. Il ne s'agit plus alors uniquement de faire la genèse d'une politique publique, mais aussi d'éclairer une politique publique contemporaine à la lumière de son évolution historique et de comprendre des permanences de longue durée* » (Hassenteufel, 2011). Par conséquent, la mobilisation de ce corpus théorique s'intègre dans notre volonté de démontrer comment le processus de régionalisation a pu générer – sur le temps long – des incohérences impactant l'efficacité des politiques publiques contemporaines de développement régional. Il s'agit donc de se doter de concepts permettant de faire le lien entre les politiques publiques passées et présentes.

Dans le cadre du courant du néo-institutionnalisme, les travaux apparentés aux approches cognitives « *insistent sur le poids des éléments de connaissance, des idées, des représentations ou des croyances sociales dans l'élaboration des politiques publiques* » (Surel, 2014). Malgré des différences¹²⁰ notables dans leurs analyses, leurs auteurs ont pour point commun de mettre en avant le rôle des facteurs cognitifs et normatifs dans la construction des politiques publiques, en se rattachant – comme pour Pierre Muller – au constructivisme (Faure et al., 1995). Ainsi, tout changement majeur de l'action publique est envisagé comme la conséquence d'un renouvellement de la connaissance, des idées et des idéologies dominantes. Peter A. Hall a par exemple cherché à démontrer que les modifications du rôle de l'État dans la conduite des politiques économiques à partir des années 1980 étaient consécutives d'un passage

¹²⁰ Bruno Jobert et Pierre Muller pour la notion de référentiel (1987), Peter A. Hall pour celle de paradigme (1993), Paul A. Sabatier pour celle de système de croyances (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier, 1999) (cités par Surel, 2014).

du *paradigme* keynésien au *paradigme* monétariste (Hall, 1993). De plus, ces travaux considèrent les discours comme « *des « signes » pertinents du contenu des politiques publiques et comme les vecteurs et les garants des alliances, collusions et conflits, qui sont au cœur de toute action publique* » (Surel, 2014). Ainsi, les discours ne sont pas simplement considérés comme un instrument rhétorique permettant aux acteurs de masquer leurs intérêts ou de justifier leur prise de position, mais sont appréhendés comme le canal permettant de véhiculer les idées. Les approches cognitives des politiques publiques partagent ce point de vue avec le néo-institutionnalisme discursif, qui considère de surcroît que « *la capacité des acteurs à articuler des discours dépend largement des configurations institutionnelles particulières dans lesquelles ils agissent* » (Schmidt, Crespy, 2014).

Plus récents que les autres néo-institutionnalismes (du choix rationnel, historique et sociologique), le néo-institutionnalisme discursif s'intéresse à des phénomènes habituellement négligés dans l'analyse des politiques publiques, « *tels que le rôle des idées dans la (re)construction des intérêts et des valeurs, le rôle central du discours et de la persuasion et l'importance cruciale de la légitimation en démocratie* » (Schmidt, Crespy, 2014). Le rôle du discours dans le changement – en tant que traduction des idées – et l'importance de son contexte d'énonciation – les configurations institutionnelles, qui « *déterminent la manière dont les acteurs peuvent construire du sens et communiquer sur une politique* » (Schmidt, Crespy, 2014) – a d'importance implication méthodologique dans notre travail. Au sein de cette approche, le concept de « référentiel » développé par Pierre Muller et Bruno Jobert (1987) est particulièrement utile pour comprendre les « *incohérences* » et les « *ambiguïtés de l'action publique* » (Hassenteufel, 2011), en permettant de faire le lien – absent par exemple dans la proposition d'*actually existing* de Neil Brenner and al. (2002) – entre les grandes doctrines de politique économique et le contexte institutionnel d'énonciation.

A. Les apports du néo-institutionnalisme historique : l'incrémentalisme et la *path dependency*

Ces deux notions venant des sciences politiques (bien que la *path dependency* ait été initialement forgée en économie) insistent sur la relative inertie des politiques publiques, qui évoluent graduellement et peuvent ainsi aboutir à des changements. Elles invitent ainsi à

comprendre les choix opérés par les acteurs à la lumière des choix passés, qui agissent comme des contraintes et limitent le champ des alternatives envisageables.

Les changements se font graduellement... (incrémentalisme)

En partant du postulat que les acteurs ont une rationalité limitée (ils sont plus « raisonnables » que rationnels), Charles Lindblom¹²¹ a développé dans ses travaux le concept d'incrémentalisme. Ce dernier décrit comment les politiques publiques évoluent bien souvent de façon marginale, par un mécanisme de petits pas, et comment « *les décisions prises tendent en conséquence à être fortement orientées par les politiques, les valeurs et les comportements qui sont déjà en vigueur* » (Jönsson, 2014). Ce mécanisme est causé par plusieurs raisons. D'une part, la multiplicité des acteurs dans un cadre pluraliste conduit, dans une quête du consensus, à rechercher un compromis qui correspond au plus petit dénominateur commun (Hassenteufel, 2011). Michel Debré l'exprime par exemple au moment de proposer une réforme départementale : « *Ce projet demeure dans la ligne de la République et de l'Etat traditionnel. Mais il bouleverse les bases des partis et des administrations, des élus et des fonctionnaires. La réforme n'est pas révolutionnaire au regard des principes ni des institutions, mais elle l'est pour les hommes et pour les cadres de leur carrière. Il faudra donc, pour qu'elle réussisse, la force d'une révolution. On est ainsi amené, malgré soi, et en attendant, vers un plus modeste effort* » (Debré, 1956).

D'autre part, les acteurs ont tendance à privilégier le *statu quo*, en raison de la méconnaissance des conséquences possibles des autres options, et des tensions existantes entre les actions dont les retombées parviennent à court terme et celles agissant à long terme (Jönsson, 2014). En effet, pour résoudre des problèmes, les acteurs agissent avec pragmatisme, en comparant les alternatives politiques¹²² qui s'offrent à eux - dont le *statu quo* - plutôt que d'envisager une solution perçue comme idéale mais trop compliquée à mettre en œuvre. C'est

¹²¹ *The science of muddling through*, 1959.

¹²² Selon leur agenda (« désigne l'étude et la mise en évidence de l'ensemble des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de « problème public » ne relevant plus de la fatalité (naturelle ou sociale) ou de la sphère privée » (Garraud, 2014)) et les fenêtres d'opportunité (concept développé Par John Kingdom (1984), pour désigner les conditions et les contextes qui rendent les changements de politiques publiques possibles (Ravinet, 2014)).

ce que Charles Lindblom appelle « la science de la débrouille » (*The science of muddle through*).

Le concept d'incrémentalisme « met [donc] l'accent sur un processus de type itératif, fondé sur une démarche pragmatique qui se traduit par des évolutions minimales mais successives qui parviennent à induire un changement » (Procureur, 2008). Cela permet d'expliquer pourquoi des réformes « souhaitables » ne sont pas forcément adoptées par la puissance publique - comme Thomas Procureur (2008) l'a montré à propos de la mise à l'agenda de la réunification normande – conduisant à un certain conservatisme, malgré l'existence de solutions apparaissant plus adéquates vis-à-vis des doctrines politiques contemporaines, comme l'a montré Bruno Palier à propos du système de retraite en France¹²³. Dans un contexte d'accroissement de la dette et de volonté de réduction des dépenses du secteur public, la *doxa* contemporaine souhaiterait le réformer. Mais passer à un système par capitalisation signifierait que les travailleurs actuels devraient cotiser pour eux et pour les retraités actuels en même temps, ce qui représente un coût qui n'est pas acceptable (Palier, 2014). Ainsi, avec le temps, il devient de plus en plus coûteux, voire impossible, de ne pas respecter les règles et les normes imposées par les choix politiques précédents¹²⁴. Le découpage des régions françaises le reflète également, puisque qu'il est toujours contraint par le découpage des départements de 1789. La création des régions en France – qui aboutit au bout d'un demi-siècle à un changement majeur – ne fut initialement pas un bouleversement puisque leur instauration ne modifia pas les autres maillages territoriaux et qu'elles étaient initialement dépourvus du statut, des compétences et de l'administration qu'elles possèdent aujourd'hui. Les politiques publiques s'interprètent donc en considérant leur historicité, qui influence considérablement les processus en cours. Cette dépendance vis-à-vis des choix passés a été développée tout d'abord en économie, puis en science politique, par la notion de path dependency¹²⁵.

¹²³ Cette observation est également applicable au changement de système productif, considéré comme souhaitable par une partie de l'opinion publique eut égard aux enjeux environnementaux de notre siècle, mais qui se heurte aux intérêts des producteurs industriels ou agricoles, conduisant ainsi à des décisions mineures faisant évoluer marginalement la situation, là où des mesures d'ampleur plus importantes sont attendues.

¹²⁴ Le budget de l'État est un autre exemple d'incrémentalisme dans les politiques publiques, puisqu'il est toujours renégocié à la marge par rapport au budget antérieur (voir à ce sujet Siné, 2006, cité par Hassenteufel, 2011).

¹²⁵ Traduite par les économistes par la « dépendance au sentier » (Moulaert, Mehmood, 2008).

...en tenant compte des choix passés (path dependency)

Cette notion a été développée dans un premier temps dans les travaux d'*evolutionary economy*, pour expliquer l'absence d'adoption d'innovations technologiques. L'exemple classiquement présenté pour illustrer ce phénomène est la conservation des claviers QWERTY et AZERTY, dont l'implantation des touches permettait d'éviter l'enchevêtrement des barres de frappe sur les machines à écrire, malgré des claviers mieux adaptés aux usages actuels. Le coût du changement (remplacement des claviers, formation, risque de perdre des parts de marché face aux clients récalcitrants), considéré comme trop élevé, a conduit les fabricants de claviers à les conserver (David 1985, cité par Puffert 2008). Paul Pierson (1993, cité par Hassenteufel, 2011 ; Palier, 2014) l'a ensuite transposée dans le champ politique pour décrire « le processus d'autorenforcement d'un choix initial dont l'irréversibilité croît avec le temps » (Hassenteufel, 2011), en raison de l'investissement initial qu'il comporte et des interactions fortes entre les acteurs qui contraignent les marges de décision. En effet, l'agenda électoral de court terme des élus les conduit généralement à privilégier le *statu quo* pour éviter des sanctions électorales, car les politiques publiques ont souvent un coût immédiat pour les électeurs (par exemple le report de l'âge de la retraite, ou l'augmentation des cotisations) pour des bénéfices visibles à plus long terme, parfois pour d'autres générations (Palier, 2014). Cette tension est centrale dans nombre de réflexions contemporaines, comme celle qui entoure la mise en place d'une politique de préservation de l'environnement (taxe carbone, fin du nucléaire...). L'élément déclencheur de la « crise des gilets-jaunes » (novembre 2018) illustre parfaitement cette tension entre les différentes temporalités, puisque la création d'une taxe sur les carburants s'intégrant dans une politique de long terme de diminution de la pollution des gaz carbonés fut à l'origine des protestations de certains citoyens, touchés économiquement à court terme.

Transposition dans la géographie économique anglophone

Les géographes¹²⁶ n'ont pas attendu la notion de *path dependency* pour reconnaître que l'économie d'un territoire dépend de son historicité (c'est-à-dire de son passé industriel et de l'histoire de ses institutions), notamment dans la tradition marxiste autour de David Harvey et Doreen Massey (Martin, Sunley, 2006). Mais c'est à la suite de l'*evolutionary economy* que la

¹²⁶ En France, sans nier que l'Histoire « compte », les géographes abordent peu ces questions de trajectoires de développement, sauf exceptions (par exemple Torre 2015, lui-même économiste).

géographie économique anglophone¹²⁷ s’empara réellement de cette notion (Boschma, Frenken, 2006), en postulant que l’économie d’un territoire est fortement dépendante du chemin (*path*) de développement passé, et pas seulement des conditions présentes (Puffert, 2008). Plus précisément, les géographes ayant opté pour cette approche cherchent à montrer comment un petit nombre d’événements passés peut conduire à des mécanismes d’auto-renforcement de l’économie territoriale (Martin, Sunley, 2006), en termes de spécialisation par exemple. Lorsque ce mécanisme est vertueux, il génère des rendements croissants (*increasing returns*) comme dans les clusters industriels (Moulaert, Mehmood, 2008) et dans le cas contraire il conduit à un verrouillage (*lock-in*) de l’économie (Grabher, 1993). Certains géographes l’ont ainsi utilisé pour étudier l’évolution des anciennes régions industrielles (Dawley et al., 2014), la création de nouveau *path* de développement (Dawley, 2014), mais surtout pour comprendre les processus générant le succès des districts industriels et des milieux territoriaux d’innovation (MTI).

Ce relatif succès au sein de la géographie anglophone¹²⁸ est dû au fait que la *path dependency*, et l’EEG en général, proposent une grille de compréhension des processus impactant le développement territorial. A contre-courant des approches néo-classiques qui nient l’importance de la géographie, elles prennent en compte les causes de différenciation spatiale des économies régionales et les différences de succès entre les territoires, ce qui contribue à enrichir la théorisation économique. De plus, c’est un processus multiscalaire puisque la *path dependency* d’une région dépend de celles des échelles locales contenues dans la région, et impacte la *path dependency* de la nation dont fait partie la région (Martin, Sunley, 2006). Les spécificités des économies régionales (structure, organisation économique, liens avec les autres régions, spécialisation ou diversification) sont également un facteur que les géographes avancent pour expliquer les différences observées entre les territoires lors de l’application de stratégies de développement identiques, comme par exemple les injonctions en faveur de l’innovation¹²⁹ (Martin, Sunley, 2006 ; Morgan, 2013). L’approche géographique permet ainsi d’aborder ces interconnexions entre les échelles géographiques et entre les territoires, ainsi que leurs différences en termes de possibilité de succès.

¹²⁷ Dans *l’evolutionary economic geography* (EEG)

¹²⁸ Voir Jurgen Essletzbichler (2012). Un « handbook » est également consacré à *l’evolutionary economic geography* (dirigé par Boschma & Martin, 2010).

¹²⁹ « *some regional economic structures and previous industrial histories may be conducive to the birth of new technologies and industries, while others may be antithetical* » (Martin, Sunley, 2006).

Un des défauts de l'EEG est sa focalisation sur les micro-échelles, à savoir le local et ses entreprises, dans la lignée des études sur les districts industriels de l'économie institutionnelle (Pike et al., 2009). Cela conduit généralement à négliger le rôle de l'État, du contexte institutionnel, ou encore des régulations nationales et internationales (Pike et al., 2009), qui ont pourtant tous un impact important sur le développement des territoires locaux, comme a pu le montrer Robert Hassink dans une étude comparative entre des régions anciennement industrielles d'Allemagne et de Corée (Hassink, 2010). Néanmoins, ce parti-pris de l'EEG pour le local serait empirique plus que théorique (Essletzbichler, 2009) et rien n'empêche d'étudier l'influence des institutions et des politiques publiques passées sur le développement actuel des territoires, ainsi que les relations de pouvoir entre les régions (Pike et al., 2009). Gernot Grabher (1993) a ainsi montré que les blocages (*lock-in*) des régions sont causés aussi bien par des facteurs économiques que politiques (Figure 17). Pour Kevin Morgan¹³⁰, lorsqu'une région est « bloquée » (*locked*) c'est également à l'État de prendre l'initiative en organisant la restructuration des économies traditionnelles ou en attirant des nouvelles entreprises dans la région à travers une politique régionale, car les régions anciennement industrielles et les régions « avancées » n'ont pas les mêmes ressources pour générer de l'innovation et impulser leur propre développement :

« the generation of novelty in old industrial regions is more dependent on state-inspired or state-supported action than it is in advanced technology regions, where the evolutionary processes of search and selection are led by knowledge-intensive firms acting alone or in concert with other like-minded firms » (Morgan, 2013).

¹³⁰ Dans son étude sur la situation du Pays de Galle (2013)

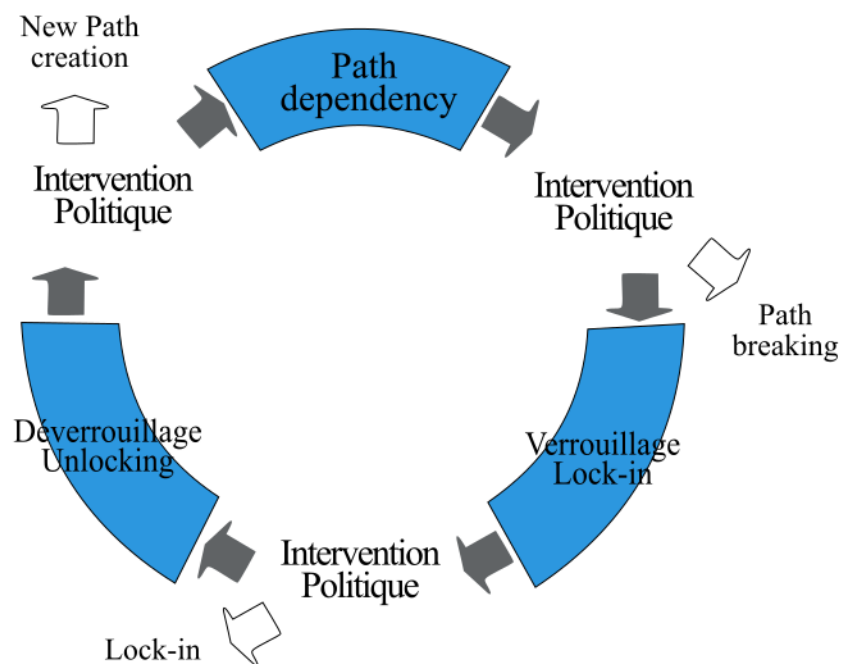


Figure 17 : l'importance du facteur politique dans le phénomène de path dependency. D'après Lee Taek-Ku, 2012.

Intégrer l'incrémentalisme dans une approche de géographie politique

En raison de leur importance sur l'évolution économique des territoires – objectif central pour les décideurs des régions françaises - il nous apparaît donc nécessaire de réintroduire les facteurs politique et institutionnel au sein des études régionales, à l'instar de certains géographes anglo-saxons¹³¹. Le rôle de l'État français dans les difficultés que traversent certaines régions appartenant au Bassin parisien et les anciennes régions industrielles en général est particulièrement interrogé, en raison de la centralisation du système politique français. Les décisions prises à certains moments de l'histoire, que ce soit une spécialisation fonctionnelle, un découpage territorial, ou encore la délimitation de zones éligibles à des aides (en faveur du maintien de l'emploi industriel par exemple) ont pu créer, accentuer ou ne pas résorber certains blocages dont les conséquences se font toujours sentir aujourd'hui.

L'approche défendue ici vise donc à lier l'approche incrémentale développée en sciences politiques avec l'objectif des études intégrant la notion de *path dependency* en EEG,

¹³¹ « *putting 'the political' back into the region* », Cumbers, MacKinnon, 2009.

c'est-à-dire mesurer les conséquences du changement (incrémental) de politiques publiques sur les capacités de développement contemporaines des territoires. L'interrogation porte donc sur les conséquences spatiales du caractère incrémental des politiques publiques, particulièrement dans le cas des politiques de régionalisation menées dans un premier temps par l'État français mais influencées par un grand nombre d'acteurs, allant des mouvements régionalistes des années 1950 à l'Union Européenne. Le caractère itératif des politiques publiques est en effet susceptible de générer des changements, mais à coup d'évolutions minimales au cours du temps. Or, la juxtaposition de toutes ces décisions ne forme pas nécessairement un régime législatif et normatif cohérent. Une approche complémentaire - autour de la notion de référentiel et du néo-institutionnalisme discursif – est donc mobilisée pour comprendre la diversité idéologique à l'origine de ces différentes décisions. Le recours à l'historicité a pour objectif de mettre en évidence les incohérences géographiques avec lesquelles doivent composer aujourd'hui les décideurs régionaux, et d'en expliquer les origines. Cela met donc en débat le rôle de la puissance publique, et plus particulièrement de l'action publique territoriale, ce qui s'oppose à la rhétorique identifiant l'économie globalisée comme principale cause de la crise des anciennes régions industrielles et périphériques.

La relecture du processus de régionalisation (Chapitre 1) et des décisions incrémentales impactant le Bassin parisien (Partie II) n'a donc pas pour objectif de retracer l'histoire de cette politique publique et de son application spatiale, mais d'éclairer les conditions contemporaines des politiques publiques régionales de développement économique à la lumière des héritages historiques.

B. Les apports du néo-institutionnalisme discursif et des approches cognitives : les référentiels de politique publique

Définition et émergence de la notion de référentiel

Cette notion a été développée par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987), en s'inspirant des travaux de Lucien Nizard¹³² (1931-1995) sur la planification, et est définie comme « *l'ensemble des normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État ainsi que les objectifs de la politique publique considérée* » (Faure et al., 1995). Chaque politique est en effet vue comme une « *tentative d'agir sur un domaine de la société* », suivant une sectorisation des domaines de l'action publique (Nahrath, 2010). Pour cela, des objectifs sont définis (par exemple améliorer la compétitivité du territoire) et sont « *eux-mêmes définis à partir d'une représentation du problème, de ses conséquences et des solutions envisageables pour le résoudre* » (Muller, 2018). Le référentiel de politique publique traduit la représentation, le rapport au monde d'une société à partir desquels elle agit sur le réel. En reprenant la conception gramscienne¹³³ de l'idéologie, le référentiel de politiques publiques se base sur des valeurs¹³⁴ et des normes d'action¹³⁵ (Hassenteufel, 2011).

Le référentiel appartient plus largement aux approches cognitives (Encadré 1) qui s'intéressent à la façon dont les idées et les discours influencent les décisions de politique publique (Surel, 2014 ; Schmidt, Crespy, 2014), alors que ces deux facteurs ont longtemps été ignorés dans la tradition institutionnaliste. Néanmoins, Pierre Muller récuse la façon dont les idées sont envisagées de façon distincte des intérêts dans l'approche cognitive développée par Peter A. Hall (1993), et considère au contraire que les intérêts se combinent avec les idées pour produire des représentations désignées sous le terme de référentiel (Hassenteufel, 2011). Cette notion est ainsi assez spécifique de l'approche française des politiques publiques, différente des approches anglophones à différents points de vue : méfiance à l'égard des approches en termes de choix rationnels, privilège accordé aux méthodes qualitatives plutôt que quantitatives, sensibilité à l'historicité des politiques publiques et omniprésence de l'État dans les études menées (Nahrath, 2010).

¹³² Professeur de droit et de science politique à Grenoble, comme Bruno Jobert, Pierre Muller, et d'autres chercheurs français ayant travaillé sur cette notion de référentiel (Alain Faure, Gilles Pollet, Andy Smith, Philippe Warin), notamment au sein du laboratoire PACTE.

¹³³ Antonio Gramsci, à travers le concept d'idéologie culturelle, considère qu'un groupe dominant acquiert sa position grâce à la propagation de ses croyances et de ses valeurs dans toute la société, par exemple la domination culturelle bourgeoise sur la culture prolétaire.

¹³⁴ Définies comme les « *représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global de l'action publique* » (Muller, 2018).

¹³⁵ Qui « *définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action plus que les valeurs* » (Muller, 2018).

**Les autres grandes approches cognitives des politiques publiques (d'après
Hassenteufel 2011; Surel 2014)**

- Le système de croyance (*belief system*) de Paul Sabatier. Pour lui, les politiques publiques résultant d'un conflit entre des acteurs qui se battent pour défendre une cause plutôt que des intérêts ou des stratégies. Dans cette optique, les acteurs s'allient (coalitions de cause ; *advocacy coalition*) pour que leur système de croyance soit traduit en politique publique.
- Le paradigme de politique publique (*policy paradigm*) de Peter Hall, qui reprend la notion de paradigme de Thomas Kuhn pour décrire un système de représentation dominant à une période donnée, qui spécifie les problèmes, les objectifs et les instruments à disposition des décideurs.

Encadré 1 : les autres grandes approches cognitives des politiques publiques.

Pierre Muller et Bruno Jobert (1984) font la distinction entre le référentiel global, qui reflèterait la représentation du monde dominant l'ensemble des politiques publiques à une époque, et les référentiels sectoriels, qui correspondent aux politiques publiques fractionnées selon une logique d'activité, en secteurs (Nahrath, 2010), comme par exemple la politique agricole, la politique des retraites, la politique sociale... Plusieurs référentiels globaux se seraient ainsi succédés au cours du temps : un référentiel de « laissez-faire¹³⁶ » (appelé également référentiel d'équilibre) de la fin du XIX^{ème} siècle jusqu'en 1929, un référentiel de modernisation (appelé également référentiel keynésien) de 1945 aux années 1970, un référentiel de marché (ou de l'efficacité publique) depuis les années 1980, auquel succéderait maintenant un référentiel de l'efficacité globale dans le cycle de la gouvernance durable (Muller, 2018). Une thèse de géographie¹³⁷ menée par Frédérique Blot en 2005 a d'ailleurs utilisé le référentiel dans cette conception afin « *d'identifier les discours politiques en tant qu'éléments émettant et légitimant des représentations dominantes et, par conséquent, des pratiques sociales* » (Blot, 2005), concernant les discours sur le développement durable et les ressources en eau.

¹³⁶ Cette vision du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème} siècle comme les périodes de l'âge d'or du libre-échange font partie des « mythes » pointés par Paul Bairoch dans son livre « Mythes et paradoxes de l'histoire économique » (1999)

¹³⁷ On peut également noter l'existence d'un article écrit par Raphaël Mathevet, Jacques Lepart and Pascal Marty : « Du bon usage des ZNIEFF pour penser les territoires de la biodiversité » (2013), utilisant le concept de référentiel.

Le référentiel ne constitue toutefois pas un ensemble cohérent (Muller, 2018 ; Nahrath, 2010 ; Hassenteufel, 2011), mais rassemble au contraire des énoncés hétérogènes (fragments de théories, influence des doctrines) et parfois contradictoires (Lordon, 1997) ayant une portée prescriptive. Il entretient ainsi des relations plus ou moins étroites avec les doctrines et les théories de politique économique. La doctrine s'inspire de références théoriques mais fait l'objet d'une réappropriation¹³⁸ par la classe politique, en les transformant « *en un corpus largement soustrait aux contrôles intellectuels tels qu'ils sont en vigueur dans la sphère scientifique* » (Lordon, 1997). Le référentiel est ainsi constitué de fragments de théories, d'éléments doctrinaux, ou encore de croyances.

Par exemple, le « référentiel de marché » actuel - qui correspond globalement à un corpus d'idées associant la compétitivité à la baisse des cotisations patronales, à la baisse des impôts des plus fortunés (censée stimuler l'investissement) et à la maîtrise de la monnaie (entre autres) - est un référentiel de politique publique qui prend ses racines dans les théories du monétarisme et de la politique de l'offre popularisées dans les années 1980 (Galbraith, 2009). Même si les scientifiques ont depuis démontré qu'il comporte un certain nombre de failles théoriques et que son application a systématiquement mené à des échecs (Généreux, 2009), il continue d'être mobilisé, comme en témoigne au cours des dernières années le CICE¹³⁹ (2013) ou la suppression de l'Impôt sur la Fortune (ISF, 2017). D'origine théorique, il appartient désormais davantage au domaine de l'idéologie et de la croyance. Plusieurs économistes ou groupements d'économistes (Jacques Généreux, Nicolas Eloi, les « économistes atterrés », les « éconoclastes », voir Annexe 2) ont ainsi référencé un ensemble de mythes - sur lesquels se basent les politiques économiques contemporaines - où « *tout n'est pas incorrect* » et dont la force serait « *précisément de s'appuyer sur un corpus d'outils et de raisonnements pertinents et parfaitement admis par l'immense majorité des économistes* » (Généreux, 2009). Ce genre d'ensemble de mythes, de croyances - plus ou moins déformés par rapport à leur énoncé académique - constitue un exemple de référentiel d'action publique.

Remarques et distinctions par rapport au concept initial

¹³⁸ Par le biais de « médiateurs » qui contribuent à diffuser la « croyance économique » : des journalistes, des économistes, des enseignants, des responsables politiques ou administratifs, etc. Voir à ce sujet Frédéric Lebaron (2000) : La croyance économique : les économistes entre science et politique.

¹³⁹ Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

Si la notion de référentiel développée entre autres par Pierre Muller est séduisante, il faut néanmoins la soumettre à un examen critique. Le principal problème est que Pierre Muller semble considérer qu'au cours des différentes périodes historiques, les référentiels globaux ont dominé successivement de façon hégémonique tous les champs des politiques publiques - même s'il note que cela a pu se traduire différemment dans les pratiques de chaque pays (Muller, 2018) - en ne laissant aucun autre référentiel s'appliquer durant ces périodes, conformément au concept d'hégémonie culturelle d'Antonio Gramsci. Or, l'approche développée dans ma thèse considère au contraire que plusieurs référentiels de politique publique peuvent coexister et être employés au sein des grandes périodes identifiées, même si un référentiel tend à être davantage utilisé que les autres à chaque époque. Ainsi, des politiques néolibérales ont été appliquées durant les Trente Glorieuses (Brennetot, 2017b), alors que Pierre Muller considère cette période comme celle de la domination du référentiel keynésien, et les États continuent de mobiliser différents référentiels de politique publique (de modernisation, de libre-échange, d'efficacité économique). Ce constat est détaillé dans le chapitre consacré à la relecture du processus de régionalisation française (Chapitre 3), où il est démontré - dans le but de faire ressortir les incohérences géographiques que cela a induit - que les politiques publiques de régionalisation ont justement juxtaposé des référentiels très différents.

Malgré ces désaccords, l'idée de référentiel est néanmoins riche pour décrire l'intervention d'un certain pragmatisme/réalisme de la part des acteurs au moment de l'application des politiques publiques. En effet, leurs décisions sont indissociables du contexte auquel ils doivent faire face, ce qui les conduit à mêler idées, intérêts et rationalité limitée pour construire des référentiels acceptables par l'ensemble des acteurs, autour d'idées parfois vagues ou incohérentes entre elles. Nicolas Jabko a par exemple montré qu'au cours des années 1980, la Commission Européenne avait construit un référentiel autour du terme de « marché », qui était suffisamment vague pour permettre de rallier à son objectif (relancer la construction européenne) des acteurs aux avis très différents (Jabko, 2012). Le référentiel est ainsi utile pour comprendre les écarts entre les doctrines de politique économique (le keynésianisme, le libéralisme, le communisme...) et l'« *actually existing*¹⁴⁰ » (Brenner, Theodore 2002¹⁴¹), c'est-

¹⁴⁰ D'autres auteurs parlent d'« *avatars* » pour qualifier « *les conflits complexes entre institutions et idées* » donnant lieu à des négociations (Crespy, Ravinet, 2014).

¹⁴¹ Ces auteurs ont contribué à populariser l'expression mais elle avait déjà été utilisée auparavant pour décrire les écarts entre le socialisme et le régime soviétique (par exemple Williams 1980).

à-dire leur application par les décideurs dans un contexte spatio-temporel spécifique conduisant à des écarts avec les doctrines initiales.

Dans le cas de la régionalisation française, le référentiel permet ainsi d'expliquer les écarts entre les théories et les doctrines mobilisées par les acteurs et les décisions appliquées. Couplé à l'historicité contenue dans les concepts d'incrémentalisme et de *path dependency*, il permet d'effectuer une analyse géographique du changement des politiques publiques, et de ses impacts en termes d'incohérences ou d'ambiguïtés. La partie suivante présente la façon dont j'intègre ces notions venant des sciences politiques dans une approche géographique.

III. L'impact du territoire sur les processus politiques (« *territorial dependency* »)

« Cette subdivision qu'est le département n'est pas le moins du monde arbitraire. Elle résulte de la prise en compte d'une série d'information : elle est, elle-même, information » (Claude Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, 1979)

L'objectif de mon approche est de formuler une approche géographique du changement des politiques publiques, en intégrant d'une part les concepts élaborés en science politique et formulés dans les approches néo-institutionnalistes, et en fournissant d'autre part une réflexion géographique permettant de combler un certain déficit dans ce domaine dans les analyses des politiques publiques formulées en science politique. Pour cela, j'ai formulé le concept de « *territorial dependency* ».

A. Une préoccupation ancienne en science sociale et en géographie

La volonté scientifique de lier le comportement politique à des éléments d'ordre géographique n'est pas nouvelle. En 1938, le sociologue durkheimien Maurice Halbwachs proposait ainsi la notion de « morphologie politique », qu'il définit comme « *l'étude des divers systèmes de gouvernement et d'administration dans leurs rapports avec les formes extérieures des groupes auxquelles ils s'appliquent* » (Halbwachs, 1938). Dans son livre *La morphologie sociale*, il rappelle que Jean-Jacques Rousseau liait l'étendue du territoire et la forme du

gouvernement : les grands pays ne pourraient d'après lui être régis que par des despotes tandis que la république (au sens de gouvernement du peuple par le peuple, sans représentants élus) ne serait possible que dans les très petits pays (Halbwachs, 1938). Halbwachs établit lui-même un lien entre la constitution des démocraties et l'accès à la mer, en stipulant que les ports permettent des échanges avec des hommes de nations et de conditions sociales très différentes. André Siegfried (Siegfried, 1913) montra également que les comportements électoraux étaient en rapport avec leur façon d'occuper l'espace : leur mode d'établissement, leur mobilité, ainsi que l'intensité de la vie urbaine.

Cette idée d'un rapport entre les conditions géographiques d'un pays et la nature de l'État était déjà présente en géographie dans les travaux de Friedrich Ratzel (*Le sol, la société et l'État*, 1900), dans un effort nomothétique précurseur en géographie (Raffestin, 1979) mais longtemps ignoré et taxé de déterministe par les géographes français à cause de la condamnation hâtive de Lucien Febvre en 1922 (Mercier, 1995). Même si des citations de la traduction de l'article de Friedrich Ratzel peuvent laisser penser qu'il était déterministe¹⁴², une lecture plus approfondie montre en fait que c'est la façon dont les hommes utilisent le sol, dans leurs relations de société, qui affecterait selon lui la nature de l'État. Des populations nomades et clairsemées vivant sur des territoires étendus impliqueraient une forte organisation militaire, tandis qu'un sol très peuplé et exploité de façon diverse de façon à garantir une grande variété de ressource serait plus propice à un établissement solide de l'État (Ratzel, 1900).

Ces travaux précurseurs lient donc la morphologie spatiale et l'interaction des sociétés avec leur environnement aux différentes formes de gouvernement ou à la nature de l'État. Les décisions de politique publique se situent alors en arrière-plan, puisque ce sont elles qui mènent aux différentes formes prises par l'État, mais ne sont pas encore étudiées en tant que telles. Claude Raffestin (1979), dans la citation mentionnée en préambule de cette sous-partie (« *Cette subdivision qu'est le département n'est pas le moins du monde arbitraire. Elle résulte de la prise en compte d'une série d'information : elle est, elle-même, information* ») montre que le processus décisionnel à l'origine de la création du maillage départemental a été influencé par plusieurs facteurs, nommés « informations¹⁴³ » : idéologiques (distance euclidienne avec égalité de taille), institutionnels (reprise partielle des généralités et des provinces passées), et

¹⁴² « *L'apparente liberté de l'homme semble comme anéantie. Nous voyons, en effet, dans le sol la source de toute servitude* » (Ratzel, 1900).

¹⁴³ Ce terme est emprunté à l'approche marxiste, tout comme celui d'énergie (Raffestin, 1985).

même territoriaux. En effet, Claude Raffestin identifie la territorialité comme une contrainte importante prise en compte par les législateurs de l'Assemblée Constituante le 15 janvier 1790 : *« détruire ou effacer les limites anciennes c'est désorganiser la territorialité et par conséquent mettre en question l'existence quotidienne des populations. Un bouleversement drastique des limites aurait conduit à un affrontement avec le nouveau pouvoir »* (Raffestin, 1979). Les « informations » exprimées par Claude Raffestin correspondent à ce que les travaux du néo-institutionnalisme nomment « contraintes », et une relecture de cette citation, qui passait relativement inaperçue, donne le constat suivant : la subdivision qu'est le département résulte de la prise en compte d'une série de contrainte : elle est, elle-même, contrainte. Cette intuition de Claude Raffestin – qui reste inaboutie à mon sens car elle n'évoque pas le processus décisionnel, ne définit pas le terme d'« information » et sert finalement à alimenter sa réflexion sur le fait que les départements ont été créés en fonction de principes (d'ordre socio-politiques à la fin du XVIII^{ème} siècle) qui ont changé, ce qui induirait une nécessaire réforme du maillage pour s'adapter aux impératifs modernes (d'ordre socio-économiques) - résume en fin de compte ma réflexion sur la relation entre décisions de politique publique et territoire : différentes contraintes (informations) pèsent sur la création d'un cadre géographique, qui devient alors lui-même une contrainte susceptible d'influencer des décisions de politique publique. D'autres travaux menés par des géographes sur la question des maillages identifient aussi implicitement les limites comme un facteur susceptible d'impacter les décisions des acteurs, comme l'illustre cette citation de Claude Grasland (1997b) : *« les maillages utilisés en sciences sociales sont à la fois un mode d'observation de la vie en société et un fait social. Car ils révèlent et conditionnent les représentations que les sociétés ont d'elles-mêmes, et exercent de ce fait une action sur leur devenir »*.

Dans la lignée de ces travaux, je propose le concept de *territorial dependency* visant à montrer comment les composantes territoriales peuvent constituer des « pièges » susceptibles de contraindre les décisions de politique publique et ainsi affecter le processus de changement.

B. La « territorial dependency »

La *territorial dependency* est définie comme l'ensemble des contraintes opérées par les configurations territoriales sur les décisions de politique publique. Par configurations d'un territoire, nous entendons (notamment) son découpage, son échelle, sa gouvernance, ses

ressources (naturelles, humaines, urbaines...), ainsi que les interactions qu'il entretient avec les territoires voisins. Le concept de *territorial dependency* souligne donc comment le cadre géographique, qui est une construction sociale élaborée dans le cadre de politiques publiques et est donc potentiellement incohérent à cause du caractère incrémental et cognitif de ces dernières, agit comme une contrainte sur les décisions des acteurs par l'effet d'une boucle rétroactive. Il permet ainsi de nuancer certaines interprétations de décisions comme résultant uniquement du conflit entre acteurs pour l'imposition de leur intérêt (écueil de la géopolitique), ou uniquement de l'imposition d'idéologie (écueil de la géographie dite radicale), ou uniquement du fonctionnement des institutions (écueil de la science administrative). Il met davantage en avant le caractère contraignant des délimitations territoriales sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Un lien bilatéral

Autour des interactions existantes entre le découpage géographique des circonscriptions d'action publique territoriale et la dynamique et le contenu des politiques publiques, l'objectif de l'approche et de la démonstration est de montrer que ce lien est rétroactif. Premièrement, est faite l'hypothèse que les changements de politiques publiques impactent la configuration territoriale (périmètres territoriaux, échelles d'action) dans laquelle les décideurs mènent des politiques sectorielles, et notamment des politiques répondant aux injonctions compétitives de l'État et de l'UE. Ce faisant, ces changements affectent la capacité de ces décideurs à répondre efficacement à ces objectifs. Ainsi, comme le disent Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran (1996) : « *Le territoire est un élément constitutif du politique. Le rappeler permet de saisir la dimension proprement politique des évolutions constatées en même temps qu'il s'agit en retour de voir comment la spatialisation actuelle de l'action publique influe sur les modalités de structuration et d'exercice du pouvoir politique* ». Pour démontrer cette hypothèse, nous mobilisons des concepts issus des sciences politiques afin d'enrichir théoriquement les analyses existantes en géographie politique (dans la compréhension du rapport entre espace et politique) et en science régionale (autour de la compréhension des blocages au développement économique).

En effet, d'après le concept d'incrémentalisme, un changement majeur de politique publique peut advenir sur un temps long, par une succession de « petites » décisions. Ces dernières, d'après les travaux sur les référentiels, peuvent avoir été élaborées à partir de

référentiels d'action potentiellement incohérents, qui coexistent et dont la hiérarchie varie au cours du temps. Ces « petites » décisions éparpillées temporellement, lesquelles mises bout à bout produisent un changement majeur, sont donc potentiellement dictées par des référentiels différents. Par conséquent, un changement majeur de politique publique a de fortes chances de donner lieu à un résultat incohérent et distinct de tous les référentiels ayant pu l'influencer. À l'aune de ces apports théoriques considérant le caractère incrémental et cognitif des politiques publiques, nous considérons le processus de régionalisation (en France) – en tant que juxtaposition de multiples décisions de politiques publiques – comme un changement majeur (avec le passage d'un État aménageur à un État régional) ayant potentiellement généré des incohérences géographiques dans certaines régions, en fournissant aux décideurs un cadre d'action peu en adéquation avec les objectifs économiques qu'ils sont censés remplir. Par conséquent, cette démonstration permettrait de montrer que des régions sont défavorisées dans la quête de la compétitivité économique à cause du fait que la régionalisation est un processus, et que par conséquent elle peut générer des incohérences. Cela fournirait donc une explication supplémentaire aux déterminants du succès économique (ou de blocages économiques) identifiés dans la littérature de science régionale. De plus, cette démonstration pourrait montrer que cette situation inégale entre les régions françaises n'est pas uniquement le reflet d'une lutte d'intérêts et de pouvoir entre acteurs, ni la traduction spatiale de stratégies, comme seraient tentées de le formuler des approches de géographie politique. Elle serait davantage due à une autre composante du politique – qui a tendance à être oubliée en géographie politique – le fonctionnement institutionnel et la logique du changement dans les politiques publiques.

Deuxièmement, nous faisons l'hypothèse que les délimitations territoriales peuvent influencer en retour les décisions de politique publique, sans que cela soit systématique. Ainsi, l'ambition est de fournir une analyse géographique permettant d'enrichir l'analyse des politiques publiques et en envisageant la production géographique opérée par les politiques – les délimitations territoriales – comme une contrainte supplémentaire sur le comportement des acteurs au moment de la prise de décision. En effet, bien que les travaux de science politique n'occultent pas un certain nombre de données géographiques – ils mobilisent les échelles ou réalisent des comparaisons entre territoires ou États – l'influence des découpages territoriaux sur la prise de décision des acteurs et le contenu des politiques publiques est passée sous silence. Pourtant, les délimitations territoriales font partie du cadre d'action à partir duquel les décideurs

doivent élaborer des politiques. L'échelle est ainsi définie par les politologues¹⁴⁴ comme le « *périmètre d'intervention politique et d'action publique et collective* » (Chailleux, 2018). Or, le périmètre dont il est fait mention délimite la présence ou l'absence d'acteurs (politiques, économiques, de la société civile...), de villes (métropoles, villes moyennes...), de ressources (humaines, matérielles, minières, agricoles...), de réseaux (matériels, immatériels...), de points d'accès (ports, aéroports...). La présence ou l'absence de tous ces éléments influence l'élaboration des politiques sectorielles ayant lieu sur un territoire (aménagement du territoire, développement économique, tourisme, protection de l'environnement...). Et ce qui détermine la présence ou l'absence de ces éléments dans un territoire, c'est le tracé de ses limites, de ses frontières. Par exemple, la limite régionale entre la Bretagne et la Normandie – qui situe de fait le Mont-Saint-Michel en Normandie pour quelques centaines de mètres – influence les politiques touristiques des deux régions. A l'échelon étatique, la division entre le Sénégal et le Mali – qui ont, au moment de l'indépendance, formé un seul État nommé *Fédération du Mali* (1959-1960) – contraint les politiques économiques de l'État malien à cause de son enclavement et du manque d'accès à la mer.

Les territoires ne sont ainsi pas seulement considérés comme un réceptacle des politiques publiques qu'ils influencent uniquement par leur contexte historique, comme cela peut être le cas dans le type d'approche développée par Neil Brenner, Jamie Peck ou Bob Jessop à propos des transformations géographiques causées par l'application des doctrines économiques néolibérales, mais bien comme des portions d'espace appropriées dont les limites contraignent le contenu des politiques publiques. Dans le cas où les limites empêchent les décideurs des territoires de mener à bien les objectifs qui leur sont dévolus, nous parlons alors de « piège territorial ». Ainsi, aux côtés des « trois I » : les intérêts, les idées et les institutions (Palier, Surel, 2005), nous considérons que les configurations territoriales (découpage, échelle, gouvernance, ressources, interactions, territorialité...) contraignent les acteurs dans leurs décisions de politique publique, là où Neil Brenner met surtout en avant le rôle des idées, et la géopolitique surtout les questions d'intérêts (lutte pour le pouvoir et l'autorité).

¹⁴⁴ Dans le dictionnaire d'économie politique (2018) dirigé par Andy Smith et Colin Hay. L'échelle renvoie ainsi « à une abstraction conceptuelle destinée à rendre intelligible des processus d'influence réciproque entre différents niveaux d'appropriation du pouvoir politique (du global au local) permettant d'établir un système de contraintes et d'opportunités » (Hay, 2014, cité par Chailleux, 2018).

L'adhésion d'un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale (PECO) à l'Union Européenne en 2004 offre un exemple des contraintes opérées par ces différents éléments sur le contenu d'une politique publique. En effet, la modification des délimitations territoriales de l'UE a entraîné une évolution des modalités d'attribution des aides au sein de la politique régionale de l'UE (ou politique de cohésion économique, sociale et territoriale), ce qui a permis aux pays-membres les plus anciens de continuer à recevoir des crédits (Dicharry, Hamm, 2018), mais peut entrer en contradiction avec l'objectif initial de convergence. Ainsi, le cadre géographique (élargissement à l'est, pour des raisons de lutte d'influence post-guerre froide) a influencé le changement de la politique régionale européenne, au même titre que les intérêts des États-membres (recevoir des crédits européens), les idées des fondateurs (la cohésion économique et sociale) ou le fonctionnement des institutions (le droit de veto oblige à prendre en compte les intérêts de chaque État-membre dans la formulation d'une politique commune).

Cette contrainte exercée par le territoire sur le comportement des acteurs dans l'élaboration des politiques publiques est donc exprimée dans la proposition de ce nouveau concept de « *territorial dependency* ».

Précision sémantique

Inspiré du concept de *path dependency*, qui souligne « *le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes* » (Palier, 2014), ce concept doit dans un premier temps être précisé sur le plan sémantique. En raison de la notoriété du concept de *path dependency*, du parallèle réalisé vis-à-vis de celui-ci concernant l'importance des facteurs géographiques dans l'élaboration des politiques publiques et de ses difficultés de traduction (dépendance au sentier, au chemin emprunté), la formulation du concept a été maintenue en anglais.

Ron Martin et Peter Sunley (2006 ; 2010 ; 2012) ont eux – en géographie économique - proposé la notion de « *place dependency* » pour montrer que la « *path dependence can be seen as a process or effect that is locally contingent and locally emergent* ». Leur acception est ainsi assez restreinte : elle sert uniquement à montrer que les mécanismes qui entraînent la *path dependence* ont une dimension essentiellement locale, sans traiter de la question du découpage et plus largement des politiques publiques. De plus, le terme « *place* » (traduit en français par lieu) a tendance à renvoyer à l'échelle micro, à la localité, ce qui serait réducteur dans notre

explication, puisque le concept sert à comprendre des phénomènes allant du local à l'international.

Afin de bien retranscrire les dimensions politique et institutionnalisée de cette dépendance, le terme de *territory* est donc préféré à ceux de *place* ou *space*, en précisant néanmoins que le territoire est entendu ici comme « *une portion d'espace terrestre envisagée dans ses rapports avec les groupes humains qui l'occupent et l'aménagent en vue d'assurer la satisfaction de leurs besoins* » (Elissalde, 2005) et pouvant exister à de multiples échelles, pas seulement à celle de l'État. En effet, dans son utilisation anglophone, le *territory* est bien souvent limité à l'espace contrôlé par l'État¹⁴⁵ (Del Biaggio, 2015), même si cela est davantage dû à son utilisation par les géographes anglophones qu'à la définition du concept. De plus, le territoire possède des limites définies, contrairement à celle du lieu (*place*). Il retranscrit donc mieux l'idée défendue.

C. Les implications méthodologiques

L'approche développée dans ma thèse entraîne certaines implications méthodologiques. En effet, l'analyse du processus de régionalisation est analogue à l'analyse d'une *trajectoire de réformes* proposée par Philippe Bezes et Bruno Palier (2018), définie comme « *une succession de séquences de réformes sur la longue durée, chacune ayant des conséquences sur les suivantes, et ayant un « effet de transformation » sur le système de politiques publiques institutionnalisées faisant l'objet de réformes, comme par exemple un système administratif ou d'État providence* » (Bezes, Palier, 2018). Par conséquent, cela implique de retracer sur le temps long les effets produits par la succession de différentes décisions interdépendantes, c'est-à-dire qu'est pris en compte « *l'enchaînement des séquences [qui] produit des effets (cognitif, institutionnels, politiques, etc.)* » (Bezes, Palier, 2018) que n'aurait pas mis en valeur une analyse des décisions de manière isolée. Pour cela, nous employons la méthode du *process tracing*, de plus en plus utilisée en science politique¹⁴⁶ en raison son caractère « *pertinent et*

¹⁴⁵ Ce qu'avait critiqué John Agnew en 1994 à travers l'expression de *territorial trap*.

¹⁴⁶ Le *process tracing* a d'abord été développé par les sciences cognitives, afin de décomposer en séquences les mécanismes à l'œuvre lors de la prise de décision individuelle, puis en études des organisations pour étudier la même chose lors des prises de décision dans les organisations. En science politique, cette méthode est notamment très utilisée dans le courant du *comparative historical analysis*

stimulant » (Surel, 2018) pour analyser qualitativement les politiques publiques (Bezes, Le Lidec, 2016 ; Palier, Trampusch, 2018 ; Palier, 2019), et qui se définit comme une « *méthode qui vise à analyser les processus et séquences de décisions et d'événements qui mènent à une situation, un résultat que le chercheur ou la chercheuse souhaite expliquer* » (Palier, Trampusch, 2018).

Le recours au *process tracing* nécessite la prise en compte des décisions sur le temps long, ce qui complique l'accès aux données, qu'elles soient textuelles ou statistiques, et nous oblige à adapter la méthodologie aux sources disponibles dans les archives, de nature différente selon les décisions étudiées. Par exemple, les archives collectées par François Gay (fonds IRHIS, Rouen) à l'occasion du schéma Basse-Seine ont fourni des coupures de presse ainsi que des documents stratégiques de planification, mais ce genre d'archives n'était pas disponible pour l'analyse de l'élaboration des premiers contrats de plan État-région, nous utilisons donc d'autres sources, en l'occurrence les statistiques de l'INSEE archivées sur *Gallica*. Malgré cette diversité des méthodes employées, l'analyse de contenu des discours domine dans les analyses afin de repérer les idées et les intérêts des différents acteurs, étant donné qu'une place importante est accordée aux phénomènes cognitifs et à leur traduction dans les discours. Enfin, ces précédentes contraintes (historicité et analyse de discours) entraînent une dernière, qui renvoie au temps disponible pour mener les analyses. Par conséquent, alors qu'une comparaison internationale fut un temps envisagée, nous nous sommes concentrés sur le Bassin parisien.

Choix et finalités des décisions étudiées

La méthode du *process tracing* vise à identifier des mécanismes causaux et à en étudier le contenu (Palier, 2019), afin de comprendre dans notre cas comment certaines décisions se répercutent de nos jours sur la situation des régions périphériques du Bassin parisien. Il s'agit donc de comprendre ce qu'il s'est produit entre une situation A et une situation B, et suppose donc en premier lieu d'identifier des bornes d'études. Bien que la première mesure de régionalisation menée par l'État remonte à 1919, quand un arrêté ministériel institua les « régions Clémentel » (Miossec, Mattéi, 2008) regroupant les chambres de commerce à un échelon supra-départementale, la première traduction spatiale fut institutionnalisée en 1956-

(lié au néo-institutionnalisme historique), qui réalise des comparaisons à partir d'un petit nombre de cas (Palier, 2019).

1958, avec le découpage des circonscriptions d'action régionale, prémisses des régions actuelles. Nous avons donc choisi de prendre comme point de départ cette première institutionnalisation du découpage régional, car elle est constitutive des régions telles que nous les connaissons aujourd'hui et qu'elle pose un grand nombre de problèmes géographiques (voir Chapitre 1). Néanmoins, dans une logique de *path dependency*, il ne faut pas oublier que ce découpage fut contraint par les délimitations des départements (1789). La borne finale de la période d'étude est située aux dernières décisions et réformes ayant fortement impacté les régions françaises, à savoir les réformes de 2014-2015¹⁴⁷ et les dernières orientations européennes (Europe 2020). Au sein de ces six décennies, nous avons choisi d'isoler et de nous concentrer sur un certain nombre de décisions.

En effet, l'objectif est de comprendre les « *mécanismes causaux* » (Palier, Trampusch, 2018) à l'origine des difficultés du Bassin parisien et pas de prendre en compte l'ensemble des événements ayant pu impacter de près ou de loin les capacités économiques des décideurs régionaux, comme pourrait le faire un historien. D'ailleurs, la *path dependency* étant un phénomène multiscalaire, dans le sens où les décisions prises à une échelle sont susceptibles d'impacter des politiques publiques à une autre échelle (Martin, Sunley, 2006), un nombre incalculable d'événements et de décisions sont susceptibles d'avoir eu un impact sur la trajectoire du développement régional des régions du Bassin parisien. Il est donc impossible d'analyser tous ces événements, toutes ces décisions, de façon exhaustive¹⁴⁸. Si le *process tracing* confère une relation de causalité entre les différentes séquences d'action publique étudiées, nous lui attribuons une portée probabiliste plutôt que déterministe, en considérant que « *les résultats du processus ne peuvent pas être déterminés a priori par la seule connaissance du type de mécanisme à l'œuvre* » (Falleti, Lynch, 2009, cité par Palier, Trampusch, 2018). L'examen de chaque mécanisme passe par l'analyse qualitative d'études de cas, qui doivent être systématiquement contextualisées (Palier, Trampusch, 2018).

Par ces études de cas, notre souhait est d'identifier des contraintes opérant sur les décisions des acteurs, et notamment de mettre en valeur le mécanisme de *territorial*

¹⁴⁷ Lois NOTRe, MAPTAM et sur la redéfinition des limites régionales.

¹⁴⁸ Ainsi, « l'ambition du *process tracing* n'est donc pas l'exhaustivité causale mais bien la « suffisance » : l'enjeu est d'identifier des configurations et des mécanismes que l'on jugera avoir été suffisants (selon des critères qui demeurent à expliciter) pour produire le phénomène d'intérêt » (Maillet, Mayaux, 2018).

dependency, ce qui nous place dans la logique inductive¹⁴⁹ du *process tracing* qui vise « à construire une théorie, c'est-à-dire à mettre au jour et à préciser des mécanismes causaux » (Palier, 2019). A partir de la littérature existante (et notamment de la thèse de Philippe Thiard, 2001), des décisions majeures ayant modifié - ou au contraire perpétué - la situation dans le Bassin parisien ont été identifiées, et à chacune d'entre elles correspond une hypothèse et une méthodologie adaptée selon les sources exploitables. Ces décisions permettent ainsi d'étudier le rôle joué par différents acteurs (parlementaires, Mission d'Etudes, État, Union Européenne, Institut d'Aménagement...) à différentes échelles : régionale, nationale ou européenne. Afin de retranscrire le processus incrémental à l'œuvre, elles seront replacées dans un schéma d'ensemble pour, dans la logique du *process tracing*, comprendre les impacts de cet ensemble de décisions (ayant contribué à un changement majeur) sur les possibilités contemporaines s'offrant aux décideurs (Figure 18).

¹⁴⁹ Qui s'oppose à l'analyse déductive « visant à tester (et à affiner) la théorie, c'est-à-dire à vérifier au moyen d'un ou de plusieurs cas empirique(s) si les mécanismes causaux élaborés par la théorie sont bien ceux qui expliquent le lien entre X et Y » (Palier, 2019).

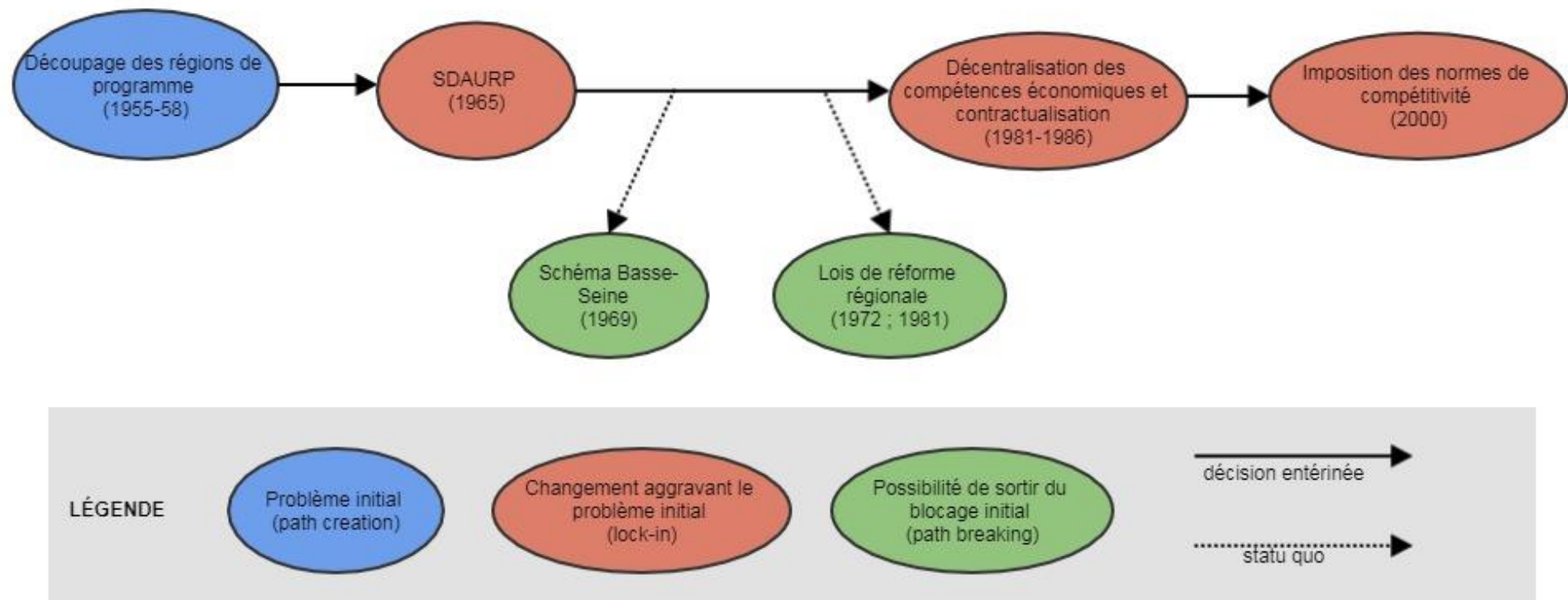


Figure 18 : Les décisions majeures identifiées.

À partir du découpage des régions de programme en 1955-58 qui a divisé l'aire métropolitaine du Bassin parisien en « méga-départements », ces décisions majeures peuvent être divisées en deux catégories. En premier lieu, nous avons identifié des changements aggravant le problème initial, qualifiés de « blocages » : la mise en place du SDAURP¹⁵⁰ en 1965 qui a isolé l'aménagement de la Région Parisienne de celui des autres « régions » du Bassin parisien - en rupture avec le PADOG de 1960¹⁵¹ -, les lois de décentralisation (1981-1986) qui ont confié des compétences économiques à ces régions dépourvues de métropoles, et l'imposition des normes de compétitivité à partir des années 2000 les contraignant à se développer en comptant sur leurs ressources endogènes. Les décisions relatives à ces trois grandes séquences historiques apparaissent comme les plus significatives en termes de causalité sur la situation contemporaine des régions du Bassin parisien. Néanmoins, il ne fait aucun doute qu'il existe d'autres décisions, prises des échelles locales à nationales, ayant pu avoir également un impact. Le plus souvent, ces décisions sont citées dans la mise en perspective des blocages analysés en deuxième partie, car si l'exhaustivité historique n'est pas notre objectif, le contexte spatio-temporel est une donnée importante à prendre en compte dans l'analyse des mécanismes ayant généré une contrainte sur l'action publique (Falleti, Lynch, 2009, cités par Palier, Trampusch, 2018), s'opposant par exemple aux approches néo-structuralistes considérant l'espace comme isomorphe.

Deuxièmement, il est possible de relever des « *fenêtres d'opportunité* » (Ravinet, 2014) qui n'ont pas été saisies pour modifier la situation, comme le Schéma Basse-Seine (1968) dans lequel des mesures permettant un développement métropolitain de ces régions n'ont pas été prévues, tout comme dans les Contrats de Plan État-Région (1984) ; ou encore les lois de réforme régionale (1972) et de décentralisation (1981-1986), au cours desquelles l'opportunité de redécouper les régions selon des critères plus appropriés à l'exercice du développement économique régional n'a pas été saisie, ainsi que les initiatives de coopération interrégionale de Charte du Bassin parisien (1994), de contrats de plans interrégionaux État-région (1994-1999, 2015-2020) et de Grand Paris (2008). Une nouvelle fois, le choix d'analyser ces fenêtres d'opportunité renvoie à la volonté d'identifier les mécanismes ayant empêchés leur concrétisation, préalable à un déblocage des possibilités de développement économique

¹⁵⁰ Schéma directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris, aussi appelé « Schéma Delouvrier ».

¹⁵¹ Plan directeur d'organisation général de la région parisienne.

régional des régions du Bassin parisien. D'autres initiatives, citées dans la contextualisation des blocages, auraient pu également faire l'objet d'une analyse, comme le projet de décentralisation mené par Charles de Gaulle, avorté à la suite du référendum de 1969, ou encore la possibilité de coopération interrégionale¹⁵² introduite par la loi du 5 juillet 1972, qui s'est heurtée à l'inadaptation du cadre juridique (Sudre, 1983).

Des méthodes adaptées selon les sources, mais dominées par l'analyse de discours

Ces décisions étant étalées dans le temps, les données utilisables étaient difficilement accessibles, surtout pour les plus anciennes d'entre elles, ce qui a été pallié par des recherches dans les archives de l'aménagement (à la Bibliothèque Nationale de France, sur le site des archives de l'Assemblée Nationale et du Sénat, dans le fonds IRHIS de l'Université de Rouen notamment). Cela a permis d'identifier des corpus souvent inédits : Cahiers de l'IAURP¹⁵³, documents de préparation du Schéma Basse-Seine, budgets des Contrats de Plan État-Région (CPER), débats parlementaires des lois de décentralisation... Les sources ont ainsi été diversifiées, ce qui renvoient à une des « bonnes pratiques » (Palier, Trampusch, 2018 ; Palier, 2019) permettant de renforcer la scientificité des analyses qualitatives menées par une méthode de *process tracing*.

Décisions étudiées	Sources	Méthodologies
SDAURP (1965)	Cahiers de l'IAURP	• Analyse de contenu textuel • Analyse de contenu iconographique
Schéma Basse Seine (1965-69)	Documents de préparations, schémas d'aménagement	• Analyse de contenu textuel
Lois de réforme régionale (1972 / 1981-86)	Débats parlementaires	• Analyse de contenu textuel
CPER 1 ^{ère} génération et Prime d'Aménagement du Territoire (1984-88)	Budgets, statistiques régionales, CPER	• Analyse de contenu textuel • Analyse statistique des budgets
Imposition de nouvelles normes par les programmes FEDER	Programmes FEDER, sites des acteurs normands	• Analyse de contenu textuel

¹⁵² Permettant notamment de créer des conférences interrégionales, des conventions interrégionales et des institutions d'utilité publique (Sudre, 1983).

¹⁵³ Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris

		• Analyse de réseau ¹⁵⁴

Figure 19 : Sources et méthodes utilisées selon les décisions étudiées.

Le choix des méthodes utilisées a été systématiquement guidé en fonction des hypothèses à démontrer et des sources et données disponibles, tout en conservant pour chaque hypothèse un recours à l'analyse de contenu¹⁵⁵ qualitative. Les discours sont entendus comme le contenant des idées¹⁵⁶, qu'ils contribuent donc à exprimer, et comme des modes d'interaction entre acteurs¹⁵⁷, et pas uniquement comme le reflet de « *comment les acteurs influents de la politique mondiale se perçoivent eux-mêmes* », qui renvoie aux représentations étudiées dans les travaux de géopolitique critique (O'Tuathail, Agnew, 1992). Les idées qu'ils contiennent peuvent être des théories, des doctrines ou bien des référentiels (Lordon, 1997), et les discours contribuent ainsi à « *construire du sens* »¹⁵⁸, en tant que médium de diffusion des opinions, théories ou idéologies¹⁵⁹ pour des acteurs d'horizons divers (universitaires, journalistes, politiciens, entrepreneurs, syndicats) qualifiés de « médiateurs » par Jobert et Muller (1987). Les analyses s'attacheront à montrer quelles sont les idées (théories, doctrines, référentiels) transmises dans les discours étudiés, tout en les replaçant systématiquement dans les « *configurations institutionnelles particulières dans lesquelles ils s'inscrivent* » (Schmidt, Crespy 2014). Selon les possibilités, elles ont été complétées par des analyses de contenu cartographique quand cela était possible ; des analyses statistiques dans l'étude des Contrats de Plan Etat-Région. Chaque choix sera justifié plus précisément avant chaque analyse.

Les limites de cette méthodologie sont notamment imputables à l'importance causale accordée à quelques études de cas au détriment d'une approche exhaustive, ce qui est comblé par le respect d'un certain nombre de règles¹⁶⁰ permettant de leur donner une portée scientifique

¹⁵⁴ Cette analyse exploratoire ne sera pas intégrée dans l'explication d'ensemble mais est disponible dans les annexes.

¹⁵⁵ C'est-à-dire « *l'ensemble des techniques d'analyse des communications utilisant des procédures systématiques et objectives de description du contenu des messages* » (Bardin, 2007 ; cité par Beauguitte, Richard, 2012)

¹⁵⁶ « *Ils [les discours] apparaissent comme des signes pertinents du contenu des politiques publiques et comme les vecteurs et les garants des alliances, collusions et conflits, qui sont au cœur de toute action publique* » (Surel, 2014)

¹⁵⁷ Voir à ce sujet l'approche du néo-institutionnalisme discursif (Schmidt, Crespy 2014).

¹⁵⁸ En référence au livre de débat-synthèse sur la notion de référentiel : « *La construction du sens* » (Faure et al., 1995)

¹⁵⁹ De la « *croyance économique* » par exemple (Lebaron, 2000).

¹⁶⁰ Notamment en précisant l'ontologie (probabiliste ou déterministe), la portée analytique de l'intérêt épistémologique (inductif ou déductif), l'identification par la littérature et la théorie des acteurs et séquences historiques de premier plan, la maîtrise des éléments de contexte, la diversification des

dans l'identification des mécanismes causaux et par la contextualisation des analyses au moyen d'une littérature spécifique à l'histoire du Bassin parisien permettant de limiter ce risque. Le *process tracing* ne permet pas d'apporter une explication causale démontrée statistiquement, mais ces précautions permettent d'aboutir à une interprétation causale proche de la réalité. L'analyse de contenu des discours est également susceptible d'éluder des interactions et tractations informelles entre acteurs, ce qui est partiellement comblé par la lecture et l'intégration des témoignages des acteurs parties-prenantes des décisions, pouvant prendre la forme d'(auto)biographies (Rocard 2010 à propos des CPER ; Delouvrier, Chenu 1994 à propos du SDAURP), d'entretiens (Hirsch 2003 à propos du SDAURP), voire d'articles scientifiques prenant la forme de témoignages (Lacaze 2008, directeur de la Mission d'Etudes Basse-Seine). De même, l'importance attribuée aux discours est susceptible de mettre davantage en avant une explication par les facteurs cognitifs et idéels au détriment des facteurs liés aux intérêts des acteurs¹⁶¹. Ces derniers sont de toute façon difficilement repérables en l'absence du témoignage des acteurs, et même leurs témoignages sont susceptibles d'être instrumentalisés. Par conséquent, nous présenterons systématiquement des pistes d'explication du comportement de certains acteurs, sans être catégorique quant à leurs décisions.

Le terrain d'étude : le Bassin parisien

Le terrain choisi pour observer les interactions entre les incohérences géographiques provoquées par la régionalisation institutionnelle et la *territorial dependency* est celui du Bassin parisien (voir présentation au Chapitre 4), espace consacrant les tensions entre plusieurs conceptions de la région. En effet, il peut être considéré à la fois comme une région polarisée (par Paris), une région naturelle (bassin sédimentaire), ou un ensemble de régions historiques ou institutionnelles. Sans être un cas isolé, le découpage opéré lors de l'établissement des circonscriptions d'action régionale (CAR) en 1955-58 a été très critiqué, en raison de son inadéquation avec les dimensions identitaires ou économiques, notamment en Normandie (Procureur, 2008). Les crises traversées actuellement par les régions le constituant (hors Ile-de-France ; pour la Normandie, voir Brennetot et al. 2012) montre que les multiples décisions ayant eu lieu au cours du processus de régionalisation française n'ont pas entraîné une expansion

sources de données, le choix des cas étudiés ou encore l'identification des bornes temporelles (Palier, Trampusch, 2018).

¹⁶¹ Comme cela est parfois reproché aux approches dites cognitives en science politique (Surel, 2014).

économique de ces régions, bien au contraire. C'est pourquoi ce processus incrémental ayant abouti à confier des compétences de développement économique aux régions périphériques de l'Ile-de-France est interrogé.

Ce choix de terrain situe ma thèse dans la lignée de la thèse de Philippe Thiard (2001), dont le titre est « *Les dynamiques du Bassin parisien (1975-1990) : un système spatial entre mutations du système productif et impact des politiques publiques* », ainsi que des travaux réalisés dans le cadre du projet *Polynet* sur les *mega-city regions*¹⁶² (Hall, Pain, 2006 ; Halbert, 2008). Dans sa thèse, Philippe Thiard observe et mesure les mutations du système productif et la disjonction spatiale s'étant opérée à partir des années 1980 entre Paris et le Bassin parisien, et complète ses analyses par l'étude de l'impact des politiques publiques, qui ont selon lui contribué à accentuer ces tendances. En termes d'approches, ma thèse se distingue de son travail par la volonté de ne pas mesurer le changement, ni de l'expliquer au cas par cas par des éléments contextuels (globalisation, politique sectorielle), mais plutôt de proposer un cadre d'analyse reproductible sur d'autres espaces permettant d'identifier les conséquences de la régionalisation (incrémentale, puisant dans des référentiels distincts), voire d'autres processus de changement de politique publique. Alors que Philippe Thiard constate et évalue empiriquement les impacts des décisions de politiques publiques sur le Bassin parisien, l'approche développée ici entend analyser des décisions en elles-mêmes, celles qui ont entraîné le changement ou au contraire conduit au *statu quo*, en les intégrant dans une approche spatio-temporelle soulignant les difficultés des décideurs contemporains à mettre en œuvre des politiques économiques. Ainsi, nos travaux paraissent complémentaires, puisque je tente d'apporter des explications aux constats qu'il a élaboré. Le Bassin parisien a également été étudié, sous l'angle de la polycentricité, par Ludovic Halbert au sein du projet *Polynet* (2003-2006) à travers une analyse des flux conclue par le constat d'une faible polycentricité du Bassin parisien et de l'importance à accorder aux processus historiques¹⁶³. C'est pourquoi notre approche est complémentaire car elle permet de comprendre les mécanismes ayant contraint les décisions des acteurs au sein du processus de régionalisation. De plus, malgré la pertinence de comparer la situation du Bassin parisien avec d'autres régions, comme cela a été réalisé par les équipes de recherche membres

¹⁶² Définie comme “*an enlarged metropolitan region encompassing a number of coalescent urban areas which perimeters are always more overlapping as commuting distances increase and exchanges between urban centres develop thanks to transport infrastructures*” (Halbert, 2008).

¹⁶³ “*But most of all, it underlines the importance of specific histories, both regional and national, in the shaping of city-regions*” (Halbert, 2008).

du projet *polynet* pour huit *mega-city regions*¹⁶⁴ en Europe (Hall, Pain, 2006), le type d'analyses à mener dans le cadre d'une approche de *path dependency* s'est révélé trop chronophage dans le temps imparti d'un doctorat et n'a pas été possible. En revanche, le cadre analytique développé ici étant transposable, il pourra servir à des analyses futures, par exemple à l'échelle des intercommunalités, afin d'étudier si l'extension des EPCI à des communes rurales, permettant d'obtenir un statut de métropole par exemple, influence ou non l'élaboration de stratégies économiques communautaires pouvant même aller à l'encontre des objectifs « métropolitains ».

Certaines analyses seront davantage concentrées sur le cas de la Normandie, sans toutefois occulter les autres régions du Bassin parisien, pour des raisons de faisabilité (présence d'archives, connaissance accrue du terrain, analyses chronophages) obligeant à restreindre occasionnellement le travail à une seule région. Les problèmes touchant la Normandie apparaissent d'ailleurs assez représentatifs des problématiques pouvant être rencontrées par les régions du Bassin parisien, car elle a été privilégiée par la déconcentration parisienne dans les années 1950-1960 (surtout la Haute-Normandie) et figurait alors parmi les régions françaises les plus riches en termes de revenus, avant de subir une importante désindustrialisation qui l'a plongé dans une crise économique et sociale. La relation avec la capitale y est également déterminante, malgré les possibilités d'ouverture internationale dont dispose la région grâce à ses ports. En outre, elle fut et reste le lieu où certaines initiatives menées à l'échelle du Bassin parisien sont le plus présentes, en raison de sa position de port maritime de Paris. En effet, que ce soit pour le schéma Basse-Seine (1967-1969) ou plus récemment le Grand-Paris, l'articulation entre région centre et région périphérique est davantage questionnée dans le cas de la Normandie (anciennement surtout la Haute-Normandie) que dans le cas des autres régions constituant le Bassin parisien. Néanmoins, les différentes régions du Bassin parisien sont hétérogènes, malgré la problématique commune de la relation avec l'Ile-de-France, et par conséquent il faudra veiller à ne pas y généraliser les résultats obtenus à partir des analyses menées en Normandie.

¹⁶⁴ Ainsi que dans l'ouvrage coordonné par Jiang Xu et Anthony G.O. Yeh (2010) portant sur la gouvernance des *mega-city regions* (MCR) dans la perspective du *state rescaling* avec une approche comparative des MCR d'Europe de l'Ouest, d'Amérique du Nord, d'Australie et de Chine.

Conclusion du chapitre 2

L'analyse des questions de politiques publiques (*policy*) est donc assez minoritaire en géographie politique, où la majorité des chercheurs préfèrent étudier les questions liées au pouvoir (*politics*), ce qui permet d'expliquer la relative absence de cadre d'analyse du changement de politique publique en géographie. Au sein de la géographie politique radicale, certains travaux (Brenner, Theodore, 2002 ; Brenner, 2009a ; Jessop, 2016 ; Peck, Tickell, 2002) se sont néanmoins intéressés à cette question du changement, à travers l'influence de l'idéologie néolibérale sur les territoires (notamment sur le changement d'échelle de l'État). Pour cela, ils ont mobilisé (surtout Neil Brenner) la notion de *path dependency*, afin de montrer que l'histoire agit comme une contrainte sur l'application des politiques néolibérales, conduisant ainsi à des distorsions vis-à-vis de la doctrine initiale et l'existence d'un *actually existing neoliberalism* propre à chaque pays et chaque situation. Cette démarche est séduisante car elle permet de prendre en compte l'importance du temps et des idées. Néanmoins, ces deux notions (*path dependence* et *actually existing*) souffrent d'un manque de conceptualisation, et ne permettent pas d'expliquer les temporalités du changement et ses incohérences.

Par conséquent, les approches néo-institutionnelles (discursif et historique) développées en science politique ont été importées et appropriées, conduisant parfois à une redéfinition des termes. Cela a permis d'incorporer les concepts d'incrémentalisme et de référentiel. L'incrémentalisme met l'accent sur la temporalité des politiques publiques, en proposant un cadre explicatif de l'aspect graduel du changement et de l'influence des décisions passées, alors que le référentiel permet de décrire l'écart existant entre les théories, les doctrines, et l'appropriation que s'en font les acteurs pour exécuter une politique publique.

Au-delà d'un lien dans lequel les politiques publiques impactent les territoires, l'approche développée ici considère que réciproquement, les territoires agissent comme une contrainte sur les politiques publiques, et influent sur l'élaboration de ces dernières au même titre que les « trois I » (Palier, Surel, 2005) : institutions, idées et intérêts.

Ce cadre conceptuel permet dans le chapitre suivant de relire le processus de régionalisation depuis l'après-guerre jusqu'à nos jours, en rapportant les différentes réformes qui l'ont affecté à des référentiels d'action publique. Ainsi, cela démontre que le processus de régionalisation est constitué d'un ensemble de politiques publiques dont le caractère

incrémental et cognitif a conduit à la juxtaposition de petites réformes puisant dans des référentiels distincts et potentiellement contradictoires, conduisant à un ensemble paradoxal.

Chapitre 3 - Les biais cognitifs et incrémentaux du processus de régionalisation en France

L'objectif de ce chapitre est d'employer l'approche explicitée précédemment pour montrer que, pendant le processus de régionalisation, les régions françaises ont été confrontées à des changements très importants - statut de collectivités territoriales, obtention de compétences stratégiques, notamment en devenant l'échelon territorial privilégié pour la mise en place des politiques économiques – et à l'inertie de leur cadre d'action, pourtant très critiqué et jugé par la sphère scientifique comme inadapté à la conduite des politiques économiques. Je propose ici de relire ce processus en mobilisant les approches cognitives et incrémentales présentées dans le chapitre 2 afin d'identifier les différents référentiels mobilisés au cours du temps dans les réformes relatives au processus de régionalisation de l'après-guerre à 2015¹⁶⁵. En effet, les multiples décisions qui ont été mises en place sont le fait d'acteurs diversifiés, dans des contextes différents, et ont trouvé leur source dans plusieurs référentiels d'action publique. Par conséquent, toutes ces décisions ayant participé à confier, notamment, des objectifs économiques aux régions ne renvoient pas à une vision unique et unifiée du processus de régionalisation, ce qui permet d'expliquer certaines incohérences de la situation contemporaine. Les acteurs de la régionalisation ont donc mobilisé plusieurs référentiels d'action publique - à différentes échelles et à différentes périodes – s'inscrivant dans l'histoire politique de la France.

Le processus de transformation de l'État, du fait de sa centralisation héritée de la Révolution française, a donné lieu à un processus original, qualifié de régionalisation « *à la française* ». Pilotée par l'État, la régionalisation ne constitue pas une rupture dans l'histoire politique de la France, mais plutôt une restructuration continue et progressive de l'État (Pasquier, 2012), répondant davantage à des « *compromis entre des nécessités conjoncturelles* » (Ohnet, 1996) qu'à un projet politique global. En effet, plusieurs facteurs ont conduit l'État à mettre en place la régionalisation : la volonté de restructurer l'appareil étatique et sa pesanteur bureaucratique, les revendications de plus en plus pressantes des élites locales à être libérées de la tutelle préfectorale, ainsi que les inégalités régionales symbolisées dans le livre *Paris et le désert français* de Jean-François Gravier (1947), lui-même partisan du fédéralisme. Ainsi, le processus de régionalisation ne s'appuie pas sur une grande théorie ou idéologie, mais est un assemblage de plusieurs référentiels d'action, puisant leurs sources dans

¹⁶⁵ Soit depuis l'institutionnalisation des régions (1955) et des réflexions préalables, jusqu'aux dernières réformes régionales, avec la loi sur la délimitation des régions et la loi NOTRe.

diverses doctrines, au premier rang desquelles figurent diverses formes de régionalisme : centralisateur, décentralisateur, économique...

La première expression du régionalisme est apparue dans la deuxième partie du XIX^{ème} siècle, à la suite de l'émergence de mouvements culturels provinciaux critiques vis-à-vis de l'uniformisation incarnée par l'État jacobin, d'inspiration monarchiste (comme Maurice Barrès) ou féodale (comme Charles Maurras), et de la critique du centralisme politique incarnée par exemple par Pierre-Joseph Proudhon (Quermonne, 1963 ; Brennetot, 2015). Ce premier régionalisme était donc surtout conservateur, de droite voire d'extrême droite¹⁶⁶ (Pasquier, 2012), et s'exprima surtout en Alsace, en Bretagne ou encore en Corse. Il fut ensuite instrumentalisé par le régime de Vichy, à qui il fournit une base idéologique à sa célébration de la France et de ses provinces, en opposition avec la pratique effective du pétainisme, qui concentrait fortement les pouvoirs (Pasquier, 2012). Cela discrédita les idées identitaires régionalistes dans l'après-guerre, qui laissèrent alors place à des préoccupations économiques, administratives et démocratiques (Ohnet, 1996). Finalement, après l'épisode vichyste, la prise de conscience des inégalités régionales redonna « *au régionalisme une légitimité républicaine* » (Deyon, cité par Ohnet, 1996), et la Région fut choisie comme espace de réflexion et de programmation (Ohnet, 1996).

L'objectif est donc de relire cette histoire en identifiant les référentiels mobilisés par les décideurs lors des grandes étapes¹⁶⁷ de la régionalisation (une première constituée par l'institutionnalisation et « l'âge d'or » de l'aménagement du territoire, une deuxième constituée par la décentralisation et l'influence grandissante de l'Union Européenne), ainsi que les référentiels actuels en termes de développement économique, en les soumettant à un examen critique et en faisant apparaître les incohérences naissant de leur cohabitation.

¹⁶⁶ Excepté Proudhon, ainsi que certains hommes de gauche qui étaient également régionalistes avant les années 1960 (voir Brennetot, 2015).

¹⁶⁷ De grandes périodes ont été identifiées pour des raisons d'organisation de l'écriture, mais les transitions entre elles ne constituent pas des ruptures.

I. La première phase de la régionalisation (1946-81) : une hybridation de référentiels

La régionalisation est constituée d'un ensemble de politiques publiques renvoyant à des intérêts et des idées très différents : venant des régionalistes locaux, des fédéralistes, des réformateurs de l'État, ou encore des partisans du néolibéralisme. De plus, des formes variées de régionalisme cohabitent : certaines d'inspiration *top-down*, d'autres d'inspiration *bottum-up*¹⁶⁸. Les multiples acteurs ayant influencé la régionalisation se situent de ce fait à différentes échelles, allant d'acteurs locaux à l'Union Européenne, et ont exercé leur influence de manière variable au cours du temps. Ainsi, les mouvements « provinciaux » ont beaucoup influencé les premières décisions du processus de régionalisation, alors que l'UE a davantage pesé dans les évolutions récentes. Les différents référentiels mobilisés sont décrits au fur et à mesure de la lecture, en les rapprochant systématiquement de leurs fondements théoriques ou idéologiques.

A. L'après-guerre

Le Plan Monnet : la reconstruction à partir des pôles de développement

Après la Seconde Guerre mondiale, devant l'urgence de reconstruire et de moderniser le pays, le premier plan quinquennal de modernisation et d'équipement¹⁶⁹ (1946-1950) concentra ses actions sur les activités les plus rentables et les pôles de croissance (Lajugie et al., 1985), laissant pour un temps de côté la lutte contre les inégalités territoriales (Deyon, Frémont, 2000). Dans un contexte international en faveur de l'ouverture économique, l'objectif était de doter la France d'infrastructures nécessaires pour être productif et compétitif au sein de l'Organisation Européenne de Coopération Économique (OECE). Dès ce premier plan, l'idée de compléter l'action étatique par des actions localisées, dans une logique d'efficacité, fut émise :

¹⁶⁸ Romain Pasquier (2012) différencie les deux en parlant de régionalisme pour ce qui relève *bottum-up* et de régionalisation pour ce qui relève du *top-down*, contrairement à Michael Keating (1998), qui parle de *top-down regionalism*.

¹⁶⁹ Aussi appelé plan Monnet.

« Une organisation centrale, articulée par catégories d'activités, doit être complétée par une organisation décentralisée. Bien des problèmes en effet ne peuvent être résolus que si, après un examen dans le cadre national, ils sont examinés sous leur aspect régional¹⁷⁰. A titre d'exemple, la reconstruction et la modernisation de certains ports ne peut se concevoir qu'en fonction de précisions géographiques sur le développement régional des activités industrielles ; les priorités pour la reconstruction ou la construction d'habitations sont commandées par le développement local de l'activité économique; le développement de certaines usines, l'arrêt de celles qui économiquement ne sont pas viables, posent localement des problèmes de transports, de main-d'œuvre, de reconversion. » (Commissariat Général au Plan, 1946)

La première ébauche de régionalisation durant l'après-guerre, qui ne fut pas mise en pratique, était donc fonctionnelle (Pasquier, 2012) : l'idée était d'assurer l'efficacité de l'action publique par une approche décentralisée, sans pour autant lui donner pour le moment de réalité institutionnelle. Les auteurs du Plan mobilisèrent donc un référentiel d'extraversion et d'efficacité économiques dans lequel la région était définie par ses pôles (port, usines), dont l'influence varie selon l'activité envisagée ; conception qui fut développée dans la décennie suivante dans les travaux de Walter Isard ou François Perroux (avec la notion d'industrie motrice). Au nom de l'efficacité de la dépense publique, les investissements étaient alors priorisés dans les pôles de développement, qui offraient davantage de rentabilité et étaient censés profiter au reste du territoire. Au gré des périodes, ce référentiel conserva une grande importance au sein du Commissariat Général au Plan puis au sein de la DATAR, comme le montre la politique des métropoles d'équilibre (1963).

Les débuts de l'Aménagement du Territoire : l'inspiration décentralisatrice

Parallèlement, d'autres formes de régionalismes émergèrent, parmi lesquelles un référentiel opposé à une centralisation jugée excessive de la France, qui se manifesta notamment par l'intermédiaire de Jean-François Gravier. Il fit part de ses critiques envers le Plan Monnet dans son livre *Paris et le désert français* (1947), en plaidant pour un rééquilibrage des forces entre Paris et la Province. Ses idées furent entendues et la lutte contre les inégalités territoriales

¹⁷⁰ Le terme « région » n'est pas pris ici avec son acception de région administrative. -La compétence territoriale de chaque organisme consultatif sera définie en fonction des problèmes à traiter et des structures administratives, syndicales, etc..., correspondantes (appartient à la citation).

devint alors la priorité, dans ce qui fut nommé en 1950 « *l'Aménagement du territoire* »¹⁷¹ par Eugène Claudius-Petit (Deyon, Frémont, 2000). Les disparités étaient alors envisagées comme un facteur de diminution du niveau de vie - aussi bien dans les pôles (congestionnés) que dans les territoires en marge (pauvreté) - et de la productivité, à cause d'une concentration excessive (provoquant des déséconomies d'agglomération) et l'absence de participation à la productivité nationale des territoires mis de côté (Brennetot, 2017b). L'objectif était donc de concilier l'expansion économique avec l'équité spatiale, en atténuant les forces du marché par des subventions aux activités condamnées dans les régions en crise, en réorientant ces régions vers d'autres activités, et en évitant les concentrations industrielles trop importantes, notamment celle de Paris (Deyon, Frémont, 2000). Toutefois, ces objectifs affichés d'égalité en termes de possibilités d'emplois, de formations et d'accès aux services publics dans chaque territoire, ont paradoxalement cohabité avec des logiques de rentabilité des investissements et de compétitivité, assumées dans les Plans, dans un contexte d'ouverture et de concurrence européenne.

Outre l'Aménagement du territoire, le travail de Jean-François Gravier inspira des initiatives locales, indignées par les inégalités régionales qu'il avait mises en évidence et qui touchaient leur territoire¹⁷². A l'instar du CELIB¹⁷³ en Bretagne (Pasquier, 2012), des élites régionales venant de divers horizons se regroupèrent au sein de Comités d'expansion économique, faisant office de bureaux d'étude, de centres d'échange d'idées et de groupes de pression (Miossec, Mattéi, 2008). Autour de la promotion du développement économique, ces comités émergèrent de façon spontanée et plaidèrent pour une régionalisation décentralisatrice. René Pleven (dirigeant du CELIB) réussit ensuite à convaincre¹⁷⁴ Edgar Faure et Pierre Pflimlin (gouvernement Mendès-France) de la nécessité d'engager des actions de long terme pour les régions françaises (Phlipponneau, 1970, cité par Pasquier, 2015), et ils furent ainsi décrétés

¹⁷¹ Qu'il définit comme « *la recherche d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques avec la constante préoccupation de leur donner de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture* » (cité par Deyon & Frémont, 2000).

¹⁷² Ces mouvements se retrouvent dans les approches qui étudient la région en science politique comme « espace de mobilisation » ou en sociologie comme « mouvement social » (voir Chapitre 1)

¹⁷³ Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons, créé en 1950 sous l'impulsion de René Pleven, Joseph Halléguen et Joseph Martray.

¹⁷⁴ Beaucoup de mesures furent ainsi inspirées du programme du CELIB, et un certain nombre de décrets intéressaient directement la Bretagne (d'après Phlipponneau, 1970, cité par Pasquier, 2015).

suffisamment représentatifs en 1954 pour être agréés et consultés par les pouvoirs publics (Miossec, Mattéi, 2008).

La région des préfets : la prégnance du centralisme

Un troisième référentiel prégnant durant l'après-guerre, après ceux inspirés des régionalismes fonctionnel (ou économique) et décentralisateur, se situe dans la continuité du centralisme français, autour d'un régionalisme centralisateur. Contrairement à son expression décentralisatrice, cette forme de régionalisme n'avait pas pour ambition d'apporter plus de pouvoir aux régions, mais plutôt de renforcer l'efficacité du pouvoir central en réformant les cadres territoriaux de la puissance publique (Brennetot, 2015). Ses partisans appartenaient notamment au mouvement gaulliste, comme Michel Debré, qui émit le souhait dans son livre *La mort de l'État républicain* (1945) de diminuer le nombre de départements à 47 tout en leur assurant la déconcentration administrative laissée lettre blanche depuis la III^{ème} République, afin de renforcer le pouvoir des préfets (Miossec, Mattéi, 2008).

Ce référentiel centralisateur déboucha sur la mise en place de « la région des préfets » (Miossec, Mattéi, 2008). En effet, à la suite des grandes grèves de 1947, les IGAMIES - dirigées par les IGAME (Inspecteurs Généraux de l'Administration en Mission Exceptionnelle) - furent créées (Figure 140). Inspirées par un régionalisme militaire et policier visant à contrôler le territoire, elles étaient très centralisées, et les IGAME envoyés dans les différentes régions résidaient à Paris (ils résidèrent en région à partir de 1949) (Miossec, Mattéi, 2008). Face au régionalisme décentralisateur symbolisé par les comités d'expansion, ce régionalisme centralisateur consacra quant à lui les préfets, jugés nécessaires pour améliorer l'efficacité de l'État républicain.

Le découpage des régions de programme¹⁷⁵, décidé dans la précipitation en 1955 (Miossec, Mattéi, 2008), s'inspira également des fondements et des objectifs de ce régionalisme centralisateur. En effet, il conserva les bases territoriales chères aux jacobins en composant les régions par le « groupement » de départements et la division des récentes IGAMIES. D'autres critères plus secondaires entrèrent en compte, comme la masse de la population (au minimum 1 million d'habitants), la limitation de la puissance parisienne, et la taille, proche des régions

¹⁷⁵ Voir Chapitre 1, II.

définies par Étienne Clémentel en 1919 (Antoine, 2004). La question des économies d'agglomération, à une époque où la concentration excessive était perçue comme un frein à la productivité (Brennetot, 2017b), ne fut pas retenue parmi les critères de découpage. Ce découpage servit de cadre aux politiques de déconcentration industrielle, qui bénéficièrent principalement au Bassin parisien et aux agglomérations de province, au contraire du grand-Ouest (qui figura ensuite parmi les priorités du V^{ème} plan) et des campagnes (DATAR, 1975). Cette déconcentration industrielle concerna essentiellement les ateliers de production, au détriment des centres de commandements ; surtout dans le Bassin parisien, périmètre industriel exécutant les ordres donnés dans les bureaux parisiens (Frémont, 2005). A la confluence entre la confiance accordée à l'industrie dans la prospérité économique régionale (référentiel du régionalisme fonctionnel), la volonté de mieux répartir les activités sur l'espace national (référentiel du régionalisme décentralisateur) et le maintien d'un commandement économique centralisé (référentiel du régionalisme centralisateur), cette politique de déconcentration industrielle forma ainsi une sorte de synthèse entre les différentes inspirations régionalistes de l'après-guerre, donnant lieu à un référentiel d'action original et contradictoire.

B. « L'âge d'or » de l'aménagement

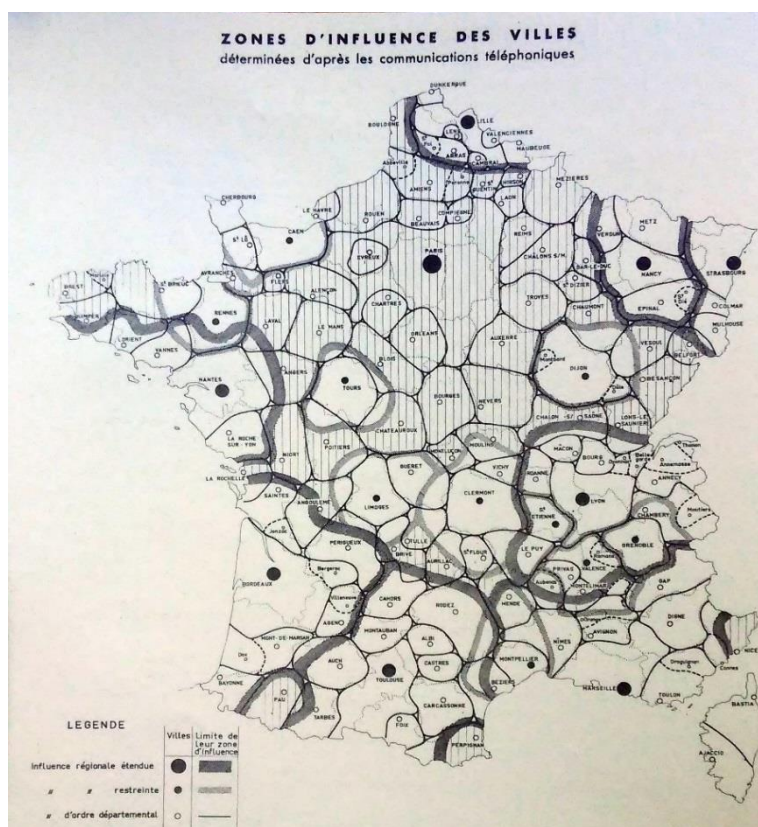
La période dite de « l'âge d'or de l'Aménagement du territoire » est assimilée à la décennie 1960, et fut marquée par deux acteurs majeurs de la régionalisation française : Charles de Gaulle, et la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), entité qu'il contribua à créer en 1963. Autour du volontarisme de l'État, les actions durant cette période portèrent dans deux directions : la création de grands équipements structurants dans les zones en difficulté et l'orientation des flux économiques vers de nouveaux pôles de développement (Ohnet, 1996).

Les actions de la DATAR : une reprise de la conception scientifique de la Région polarisée

L'objectif de la DATAR était de coordonner les actions régionales des différents ministères, sous l'impulsion d'Olivier Guichard, proche du Premier Ministre George Pompidou (Deyon, Frémont, 2000). Une de ses politiques phares eut lieu dès sa création, avec la volonté de développer en Province des métropoles d'équilibre pour faire contrepoids à Paris, comme

l'énoncèrent Olivier Guichard et Georges Pompidou devant l'Assemblée Nationale en 1963. Ils s'appuyèrent pour cette politique sur le rapport Hauteux-Rochefort concernant « *la fonction régionale dans l'armature urbaine* » (Hauteux, Rochefort, 1964) qui identifiait les zones d'influence des villes françaises à partir des communications téléphoniques (Figure 20), mais aussi en fonction de leurs équipements en activités tertiaires rares (commerciales, bancaires, d'un panier de « services », et culturelles) et du « *croisement du pourcentage de leur effectif tertiaire sur l'effectif total avec la valeur absolue de cet effectif tertiaire* » (Cohen, 2002).

La politique des métropoles d'équilibre reprit donc la conception scientifique des régions polarisées¹⁷⁶ en proposant une forme de régionalisation fonctionnelle permettant un développement économique localisé, tout en cherchant à atténuer le centralisme et la dépendance vis-à-vis de Paris. Par sa volonté de mieux répartir le pouvoir économique sur le territoire, de rendre plus autonome la Province tout en s'inspirant de la définition des régions fonctionnelles, cette décision s'inspira donc aussi d'une forme décentralisatrice de régionalisme.



¹⁷⁶ Cela témoigne d'une prise de conscience dans les milieux aménageurs des gains économiques rendus possibles par les économies d'agglomération (Brennetot, 2017b).

Figure 20 : carte extraite du rapport Hauteux-Rochefort, 1964.

Finalement, et bien qu'elle figurât dans le V^{ème} Plan, cette politique ne connut pas le succès escompté, pour plusieurs raisons. Premièrement, en 1965, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP) piloté par Paul Delouvrier à la demande de Charles De Gaulle (Miossec, Mattéi, 2008) prit le contrepied de ce rééquilibrage urbain en anticipant une explosion démographique de la région parisienne, qui se prépara à l'accueil de millions de personnes supplémentaires par la création des villes nouvelles (Delouvrier, 1994 ; Lajugie et al., 1985 ; District de la région parisienne, 1965). Pour Jean-François Gravier, le SDAURP était par conséquent « *manifestement incompatible avec toute politique d'aménagement national et régional* » (cité par Ohnet, 1996), car il reprenait la trajectoire d'une centralisation de l'espace français par la région parisienne. L'action de la DATAR fut donc d'emblée minée par le SDAURP et les années 1960 accentuèrent finalement la domination parisienne.

Deuxièmement, la politique des métropoles d'équilibre fut contestée par les élus des villes moyennes, qui se sentaient lésés par ce privilège accordé aux grandes villes, et ils obtinrent gain de cause en 1973, quand la politique de la DATAR fut recentrée sur les villes moyennes (DATAR, 1974). De plus, de grands élus de Province comme le corrézien Jacques Chirac et l'auvergnat Valéry Giscard D'Estaing firent pression pour que le monde rural et les montagnes ne soient pas oubliés par l'Aménagement du Territoire, fragilisant également la politique des métropoles d'équilibre (Miossec, Mattéi, 2008). Finalement, les investissements réalisés dans les 8 métropoles retenues en 1966 après la consultation du Parlement n'ont représenté que le tiers des dépenses du FIAT¹⁷⁷ (Piercy, 2014), ce qui ne serait que proportionnel à leur taille (Miossec, Mattéi, 2008).

En définitive, l'action régionale de la DATAR fut relativement réduite (Miossec, Mattéi, 2008) au sein de cette période appelée, peut-être à tort, l'âge d'or de l'Aménagement du territoire. En effet, loin de réduire les disparités régionales, les années 1960 accentuèrent la centralisation parisienne. Cet échec s'explique notamment par le manque de soutien de Charles De Gaulle. En effet, ce dernier orienta sa politique autour de la primauté de l'État et de la grandeur de la France, ce qui fut traduit par plusieurs choses : le soutien au SDAURP (1965) - qui avait pour ambition de moderniser Paris, emblème de la France, et ce malgré l'obstacle qu'il

¹⁷⁷ Fonds d'intervention pour l'Aménagement du Territoire.

représentait dans la lutte contre les inégalités régionales – et un renforcement du pouvoir du préfet.

Le centralisme gaulliste

En effet, en 1964, Charles De Gaulle mobilisa un référentiel centralisateur pour moderniser la représentation territoriale de l'État dans les régions (Ohnet, 1996), en renforçant le pouvoir du préfet de région, qui remplaça le préfet coordinateur des départements des circonscriptions et fut chargé de mettre en place la politique élaborée au niveau national. De plus, il mit en place les CODER¹⁷⁸, qui s'inspirèrent et remplacèrent les comités d'expansion économique. Mais alors que ces derniers avaient représenté l'expression d'un régionalisme décentralisateur, les CODER furent placées sous le contrôle des préfets de région, ce qui « *provoqu(a) le sabotage de la plupart des comités d'expansion et évin(ça) des nouvelles instances les membres les plus remuants et les plus extrémistes* » (Miossec, Mattéi, 2008). Les CODER, qui auraient pu s'apparenter à une forme de régionalisme décentralisateur, s'inscrivaient donc dans la continuité du régionalisme centralisateur incarné par le gaullisme.

Le projet de régionalisation de 1969 (ou projet Jeanneney) marqua toutefois une évolution dans la pensée de Charles De Gaulle, qui déclara qu'après des siècles de centralisation nécessaires pour unifier la France, le fondement de la puissance se trouvait dorénavant dans les activités régionales. Ce projet devait effectuer une véritable décentralisation en confiant de larges compétences économiques (équipement, formation, transport, logement) à des régions dominant les communes et les départements (Deyon, Frémont, 2000) et devenant collectivités territoriales, afin de rapprocher les citoyens des décisions (Michel, 1994), d'éviter l'apathie bureaucratique et de s'adapter à l'évolution de l'économie (Club Jean Moulin, 1969). En revanche, le rôle du préfet demeurait prépondérant, signe qu'il n'y avait pas de rupture dans la pensée gaullienne à propos de la primauté de l'État (Ohnet, 1996) et que ce projet était finalement peu décentralisateur (Brennetot, 2015). Son association avec la réforme du Sénat lors du référendum de 1969, qui se transforma en vote de confiance autour de Charles De Gaulle, aboutit à un échec.

¹⁷⁸ COMmission de Développement Economique Régionale.

Cela entraîna un report des projets de décentralisations à l'échelon régional mais pas leur arrêt (Deyon, Frémont, 2000). Dès 1972, la régionalisation redémarra dans un projet moins ambitieux (Lajugie et al., 1985) mais considéré comme une étape vers la décentralisation de 1981-1986. Du fait des réticences de Georges Pompidou – alors président - à l'égard de la régionalisation administrative, la loi du 5 juillet 1972 établit des EPR¹⁷⁹ plutôt que des collectivités territoriales (Miossec, Mattéi, 2008), en reprenant le découpage des circonscriptions d'action régionale, dorénavant appelées « régions » (article 1^{er}). Elles furent chargées du développement économique et social, bien que leurs ressources et leurs budgets soient limités (Brennetot, 2015). La tentative de régionalisation de 1969 ainsi que la réforme régionale de 1972 reflètent donc un compromis s'inspirant des régionalismes décentralisateur et centralisateur et reprenant des principes dans chacun d'entre eux, ce qu'Edgard Pisani critique par l'expression de « *jacondin* », c'est-à-dire un mélange des idées jacobines et girondines (Pisani, 1969).

La conversion au régionalisme de la gauche française

Les années 1960 furent également marquées par le tournant idéologique de la gauche française. En effet, traditionnellement opposée à la régionalisation et au provincialisme (défendus historiquement par la droite), une partie de la gauche (influencée notamment par le Breton Michel Phlipponneau) commença à inscrire dans son programme des idées régionalistes. En 1965, le maire de Marseille Gaston Defferre exprima le souhait de faire renaître la vie provinciale et de libérer les régions de la tutelle des préfetures (Defferre, 1965 ; Brennetot, 2015). Mais l'impulsion principale fut donnée par Michel Rocard, à la suite de son discours au colloque de Grenoble (1^{er} mai 1966), qui bouleversa la gauche traditionnelle en exposant une vision territorialisée de la lutte des classes¹⁸⁰, en assimilant Paris et l'État au « capital », réifié en colonisateur des régions et accusé d'être la cause de leur retard de développement. Pour Michel Rocard et une partie de la gauche française, il était alors nécessaire de « *décoloniser la province* » (Rocard, 1966) autour d'un régionalisme autogestionnaire.

¹⁷⁹ Etablissement public régional.

¹⁸⁰ Cette approche de la Région fut développée par la suite en sociologie autour d'Alain Touraine, en considérant les aspirations régionales comme des mouvements sociaux s'opposant au développement inégal causé par l'État central (Touraine, 1981, cité par Poche, 1985).

Cohabitaient alors au sein du Parti Socialiste deux tendances : une tendance traditionnellement marxiste, étatique et centralisatrice, et une tendance autogestionnaire et décentralisatrice. D'autres mouvements émergèrent encore à gauche, comme au sein du Club Jean Moulin - composé essentiellement de haut-fonctionnaires et où figurait notamment Jacques Delors - qui plaidait pour une régionalisation fonctionnelle autour des métropoles régionales (Club Jean Moulin, 1969), dans une acception très proche de la vision de la DATAR. La gauche française, qui mit ensuite en place les lois de décentralisation, n'était donc pas unifiée autour d'une conception de la régionalisation, mais regroupait au contraire des visions antagonistes (Phlipponneau, 1967).

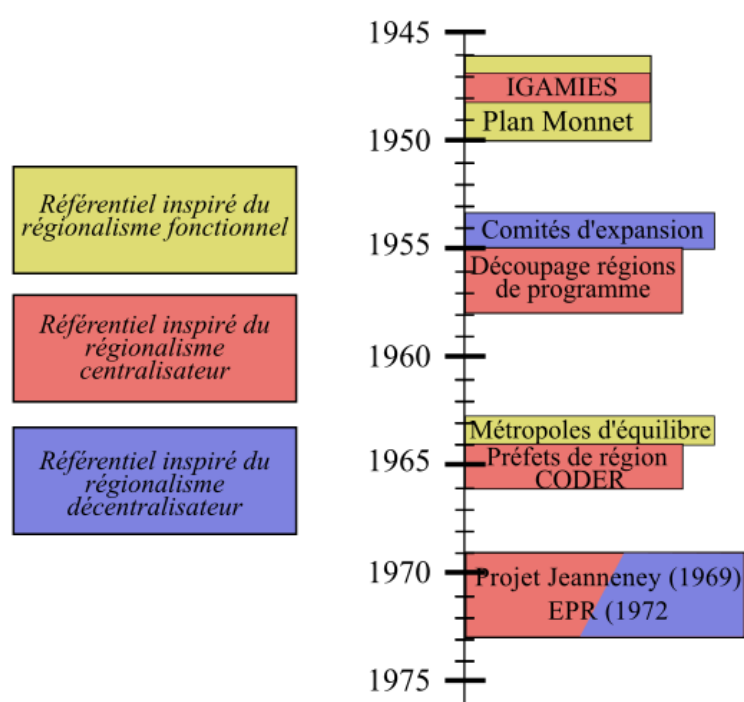


Figure 21 : Patchwork idéologique des débuts de la régionalisation. Réalisation : N. GOUIN.

C. La transition des années 1970 vers le néolibéralisme

Malgré les divers référentiels mobilisés lors des premières années de la régionalisation (Figure 21), sa mise en pratique s'est traduit par un fort interventionnisme de l'État, comme le constate Jean-Marie Miossec (2008) : « si les pouvoirs en place jusqu'en 1981 se sont emparés de la problématique des disparités régionales, ils l'ont traité selon une logique centralisatrice d'un État interventionniste ». À la suite de la crise du modèle fordiste et de la percée du

néolibéralisme, une transition s’opéra dans les années 1970 vers une autre idéologie d’action publique inspirée de la doctrine néolibérale.

La crise du modèle fordiste

Après la Seconde Guerre mondiale, l’État Providence, doublé d’une économie « keynésienne »¹⁸¹ et d’un mode de production fordiste, s’était largement imposé. Le régime fordiste était caractérisé par une économie mixte (mélange de marché et de planification) et un rapport de force équilibré entre les différents acteurs : les salariés acceptaient des conditions de production difficiles en l’échange de l’augmentation des salaires concédée par le patronat, et l’État garantissait la paix sociale (Cabannes, 2012). De plus, la finance était réglementée grâce au Glass-Steagall Act de 1933 qui assurait un cloisonnement entre banques de dépôts et banques d’investissement, et grâce aux accords de Bretton Woods (fixité du taux de change).

En parallèle, des politiques néolibérales furent progressivement appliquées en France dès la fin des années 1950 (diminution des tarifs douaniers, extraversion et intégration économique contrastant avec les discours d’indépendance stratégique de Charles de Gaulle) même si l’État conservait un rôle important de soutien à l’expansion économique (Brennetot, 2017b). Néanmoins, malgré l’imbrication des politiques néolibérales et keynésiennes, les crises (économique, politique et sociale) que connut la France dans les années 1970 furent attribuées uniquement au keynésianisme, alors perçu comme l’unique référentiel de politique économique. La hausse du chômage entraîna une hausse des dépenses publiques et par conséquent une augmentation de la dette dans le modèle de l’État-Providence. Par conséquent, ces crises furent perçues comme le signe d’une nécessaire adaptation des politiques économiques et comme un appel « *à davantage tenir compte de la pression qu’exerce la concurrence économique extérieure sur la définition de la stratégie économique interne* » (Brennetot, 2017b). Le pacte qui réunissait l’équilibre et l’expansion dans la planification des

¹⁸¹ La référence à Keynes ne signifie pas que toutes les politiques économiques étaient conformes à la théorie de John Maynard Keynes, mais se rapporte plutôt « une humeur politique et sociale générale, qui favorise un certain nombre de pratiques et d’institutions : la stabilité monétaire internationale, incarnée par le système de Bretton-Woods et ses institutions (FMI et Banque mondiale) [...], l’intervention forte des autorités dans les conjonctures de ralentissement (par une baisse des taux d’intérêts ou par un déficit budgétaire plus important) pour relancer l’activité et maintenir un taux de croissance élevé, le rôle d’éclaireur accordé à l’Etat dans un univers capitaliste fondamentalement chaotique et imparfait » (Lebaron, 2000). John G. Ruggie parle pour sa part de « libéralisme intégré » (*embedded liberalism*) (1982, cité par Crespy 2018).

années 1960 fut remis en question : le VII^{ème} plan (1976-1980) symbolisa ainsi une « *crise de la planification* », voire son « *démantèlement* » (d'après Lajugie et al., 1985). Même la DATAR, qui avait pointé du doigt les dangers potentiels d'une trop grande néolibéralisation du territoire dans *Le scénario de l'inacceptable* (1971), plaida à partir de cette période pour une adaptation à l'internationalisation économique dans différents rapports¹⁸² (Brennetot, 2017b). La décennie 1970 marqua ainsi la conversion d'une partie des élites administratives¹⁸³ à la doctrine néolibérale (Encadré 2) (Jobert, 1994).

Précisions concernant l'étiquette néolibérale

Le néolibéralisme regroupe sous son étiquette des conceptions très différentes (Brennetot, 2013) qui possèdent tout de même un objectif commun : libérer le marché des contraintes sociales et politiques qui pèsent sur lui (Cabannes, 2012). La principale divergence concerne le laisser-faire : certains y sont favorables (néolibéralisme minarchiste, aussi appelé ultralibéralisme) quand d'autres y sont opposés (néolibéralisme institutionnel), comme c'est le cas des premiers néolibéraux réunis au colloque Lippmann en 1938 (Brennetot, 2013).

Initialement, les néolibéraux (institutionnels) souhaitaient promouvoir la paix mondiale en intégrant les nations dans un système d'avantages matériels réciproques : « *a system founded on self-limiting sovereignty and on respecting both multilateralism and the free circulation of people, products, capital, and information* » (Brennetot, 2017). A l'échelle nationale, une politique néolibérale de ce type est donc une politique qui garantit la libre compétition tout en stimulant la production face aux États concurrents. L'investissement public n'y est pas interdit, tant qu'il ne s'oppose pas au mécanisme de la compétition. En effet, suivant les fondations du colloque Lippmann, cette branche du néolibéralisme considère qu'un marché non régulé ne favorise pas forcément la concurrence puisqu'il peut mener à des situations d'oligopoles. La décentralisation (selon le principe de subsidiarité) et la déprolétarianisation (en favorisant les petites entreprises pour affaiblir les syndicats) sont des mécanismes qui permettent de préserver la concurrence dans une politique néolibérale (Cabannes, 2012).

Le néolibéralisme dit minarchiste, hérité de la Société du Mont-Pèlerin (1947), est bien différent puisqu'il s'oppose à toute forme d'interventionnisme. Surtout répandu dans les pays

¹⁸² Notamment « Paris, ville internationale » (1973) et « Villes internationales, villes mondiales » (1977).

¹⁸³ Je cite Bruno Jobert (1994) parlant de « tournant néolibéral » en Europe, sans oublier les réserves vues au Chapitre 2 concernant la vision hégémonique des idéologies dans la notion de référentiel. Il est certain que ce ne sont pas l'ensemble des élites administratives qui se sont converties au néolibéralisme, mais les faits montrent que de plus en plus de normes néolibérales ont été incorporées à cette période dans les politiques publiques et les discours médiatiques (voir également Lordon, 1997 et Lebaron, 2000).

anglo-saxons, il est basé sur l'antiétatisme (l'Etat doit se limiter à la défense pour protéger de l'anarchie), le refus de l'égalité (et de la redistribution de l'Etat-Providence) et l'autorégulation du marché, même pour le domaine de la finance (Brennetot, 2013).

Enfin, l'ordolibéralisme est une forme de néolibéralisme née et développée en Allemagne durant l'après-guerre (Dévoluy, 2015b ; Cabannes, 2012) se rapprochant du néolibéralisme institutionnel. Elle combine un volet économique (la rigueur monétaire et budgétaire) avec un volet social (la recherche d'une société responsable et solidaire).

Encadré 2 : Précisions concernant le néolibéralisme.

L'avènement du néolibéralisme

Les discours néolibéraux jouèrent un rôle performatif dans la remise en cause du système en place en cherchant à démontrer que la fin des frontières était inévitable devant les processus de globalisation, et que, par conséquent, l'État n'avait plus de pertinence pour gérer cet espace ouvert et devait être réformé (Rioux-Ouimet, 2012). Ces discours auraient été l'œuvre d'une élite (politique, économique, médiatique) pour qui les politiques néolibérales avaient des retombées forcément positives (Cabannes, 2012). Certains néolibéraux (de la Commission Trilatérale, à la suite d'un rapport de Michel Crozier, Samuel Huntington et Joji Watanuki sur la crise de la gouvernamentalité) attribuèrent en effet les crises des années 1970 à un surplus de démocratie. Pour eux, la hausse des dépenses publiques, entraînée par les revendications toujours plus nombreuses de la population, était responsable de la crise : ils souhaitaient donc soustraire l'économie à la démocratie, pour la protéger des volontés du peuple (Brennetot, 2013).

Finalement, le référentiel néolibéral (Encadré 2) s'imposa progressivement et fut reconnu comme le référentiel dominant à l'aube des années 1980, lorsque les institutions économiques internationales (OCDE¹⁸⁴, FMI¹⁸⁵, Banque Mondiale, FED¹⁸⁶) se convertirent à sa doctrine. Pour faire face au problème de l'inflation, une combinaison entre chômage et rigueur budgétaire fut instaurée, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni sous l'impulsion de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher (Cabannes, 2012) : l'augmentation du chômage permettait de freiner la hausse des salaires et donc d'arrêter l'inflation. La précarité

¹⁸⁴ Organisation de coopération et de développement économiques

¹⁸⁵ Fonds monétaire international

¹⁸⁶ Réserve fédérale des États-Unis

entraînait ensuite une baisse du pouvoir syndical et du pouvoir salarial au sens large, et donc une domination des employeurs sur les employés, qui n'avaient plus les armes pour faire aboutir leurs revendications. Cela permit donc d'augmenter la rentabilité des entreprises tout en limitant le pouvoir des salariés. Dans le modèle néolibéral, la compétition est par conséquent un moyen de maintenir l'ordre social (Cabannes, 2012). En effet, la libéralisation de l'économie permet d'investir le capital dans des territoires extranationaux plus rentables, diminuant ainsi le pouvoir de négociation de salariés devenus moins indispensables, et poussant également les territoires à diminuer leurs prélèvements pour attirer les capitaux.

Pour les néolibéraux, l'internationalisation de l'économie impliquerait la nécessité de changer d'échelle (Jessop, 1994), car l'État-nation serait devenu incapable de mettre en place des politiques macro-économiques satisfaisantes (Amin, Tomaney, 1995) dans les champs qui lui étaient habituellement réservés (politique monétaire, protectionnisme, politique du plein-emploi). Ce changement d'échelle (*state rescaling* (Brenner, 2009a)) de l'État, par des transferts de compétences à des niveaux inférieurs ou supérieurs, correspond à la volonté des néolibéraux de sortir l'économie du champ démocratique (Cabannes, 2012), les enjeux régionaux ou européens étant relativement méconnus par les électeurs (Brennetot, De Ruffray, 2014b ; Brennetot, 2015).

Cette transition vers une économie néolibérale ne signifia pas pour autant la fin de l'interventionnisme étatique¹⁸⁷ (Brennetot, 2015) car les pays européens, dont la France, et l'Union Européenne s'inspirèrent surtout du néolibéralisme institutionnel (Encadré 2). Par contre, l'interventionnisme fut reconfiguré : dans ses échelles d'intervention avec un passage du macro au micro ; et dans sa forme avec un passage du développement de l'économie par des participations stratégiques et la protection de secteurs clés à des politiques de compétitivité, devenue le nouvel impératif (Cerny, 1997 ; Amin, Tomaney, 1995). L'État intervint ainsi de moins en moins dans les entreprises et les filières et adopta un rôle de régulateur (Michel, 1994) en se focalisant davantage sur leurs conditions de succès, sauf dans les territoires fragilisés qui continuaient de recevoir des mécanismes compensatoires de la part de « *l'État brancardier* » (Cohen, cité par Brennetot, 2017b).

¹⁸⁷ Tant qu'il respecte les mécanismes de concurrence non-faussée.

Cette transition durant les années 1970 vers des politiques économiques néolibérales fut suivie dans les années 1980 de transferts de compétence à des niveaux inférieurs (par les lois de décentralisation) et supérieurs (par l'intégration européenne). La Communauté Economique Européenne (puis l'Union Européenne) influa alors sur les régions françaises - au côté de l'État - par un pilotage à distance et la mise en place de normes imprégnant les politiques publiques régionales du référentiel néolibéral.

II. L'imposition progressive du référentiel néolibéral par la France et l'Union Européenne

À partir des années 1980, le référentiel néolibéral devint de plus en plus prégnant en France et dans la Communauté Européenne, même si l'idée de « tournant néolibéral » (Jobert, 1994) est à relativiser puisque des objectifs néolibéraux de compétitivité et d'extraversion économique étaient déjà présents dans les années 1950 et 1960 (Brennetot, 2017b). Ainsi, la « néolibéralisation » des années 1980 ne désigne pas l'apparition de ce référentiel, mais plutôt son accentuation au détriment des autres référentiels de politique économique. Ce processus toucha la France au début des années 1980, ce qui eut une importance cruciale sur la reprise de la construction européenne autour de l'idée de marché commun (1988) et sur la nouvelle forme de régulation qui s'en est suivie. En effet, la déréglementation néolibérale fut aussitôt accompagnée d'une re-réglementation aux échelles régionales et européennes (Majone, 1994). Dans ce nouveau système de gouvernance multi-niveau, les régions sont donc sous l'effet d'une double domination normative opérée par l'État et l'Union Européenne.

A. La néolibéralisation française et européenne des années 1980

Les prémisses de la néolibéralisation de l'Union Européenne peuvent être datées du traité de Rome en 1957 (Denord, Schwartz 2010), dont l'article 3 visait la création d'un « *régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun* » (Communauté Européenne, 1957a). Toutefois, la construction économique européenne resta lettre morte pendant de nombreuses années avant qu'un véritable renouveau intervienne à la fin des années 1980 - sous l'impulsion de la Commission Européenne dirigée par Jacques Delors -

et l'établissement de l'Acte Unique en 1986 (Hadjimichalis, Hudson 2014 ; Hermann 2007). Cette reprise de la néolibéralisation de la CEE doit néanmoins s'interpréter à partir des différents contextes nationaux, et notamment français (Jobert, 1994). En effet, la néolibéralisation française à partir de 1983 joua un rôle primordial dans l'établissement de l'Acte Unique.

Suite à l'élection de François Mitterrand en 1981, le Gouvernement appliqua dans un premier temps des politiques de relance keynésienne et de colbertisme industriel - autour des champions nationaux - pour répondre aux attentes de leurs électeurs dans un contexte mondial alors perçu comme « optimiste » (Jobert, 1994), en rupture avec la politique économique « *conforme au régime néolibéral* » de Raymond Barre (1976-1981) (Brennetot, 2017b). Mais la récession internationale enfonça le pays dans la crise, à cause de la dégradation de la balance des paiements, jusqu'à la menace d'une mise sous tutelle du FMI. Pour y répondre, François Mitterrand et ses ministres changèrent d'orientation économique en 1983 avec l'abandon des politiques de relance et la mise en place d'une politique néolibérale centrée sur la rigueur, la défense de la monnaie et de sa stabilité, stratégie économique qualifiée de « *désinflation compétitive* » (Jobert, 1994 ; Lordon, 1997). Or, dans le déploiement de cette nouvelle stratégie, l'intégration européenne jouait le rôle « *de point d'ancrage, de levier et de barrière protectrice* » (idem).

En effet, les difficultés d'acceptation sociale d'une telle politique auprès des électeurs de gauche, seulement deux ans après l'élection de François Mitterrand, entraîna le Parti Socialiste à utiliser l'argument Européen pour justifier la mise en place (relativement contrainte) d'une politique néolibérale. Devant la difficulté de convaincre le peuple de gauche d'un tel revirement avec des explications centrées sur la France, le gouvernement utilisa comme bouclier le projet européen, plébiscité à cette période car symbole d'unité et de paix. C'est donc « *l'idée européenne qui (fut) mobilisée pour conférer une légitimité propre à ce grand tournant des politiques* » et se mettre à l'abri des pressions de la société (Jobert, 1994). L'intégration européenne devint à ce moment-là une condition essentielle du « tournant néolibéral » pris par le gouvernement de gauche, car elle permettait la mise en place de politiques économique et monétaire autonomes par rapport aux États.

L'arrivée de Jacques Delors¹⁸⁸ à la tête de la Commission Européenne en 1985 s'inscrit dans cette logique, selon Bruno Jobert (1994), avec la tactique dite du « *spill-over* » : détruire les réglementations au niveau national et reconstruire de nouvelles politiques publiques au niveau européen. L'intégration européenne s'accompagna en effet d'une déréglementation et d'une re-réglementation (Majone, 1994). Pourtant, Jacques Delors était davantage partisan du modèle social-démocrate des pays scandinaves que du néolibéralisme, et plusieurs auteurs insistent sur le fait que l'instauration d'une politique néolibérale n'était pas forcément son intention (Jobert, 1994 ; Kern, 2007). Selon John Lovering (2011), il aurait même défendu une économie keynésienne et le tournant néolibéral n'aurait eu lieu qu'après son départ, même si l'unification du marché européen fut réalisée sous son mandat et sous son impulsion. L'ambition de Jacques Delors était surtout de relancer la construction européenne, et comme aucune des voies qu'il proposait ne fit l'unanimité (défense commune, union monétaire, réforme institutionnelle), il choisit un objectif plus pragmatique. Le thème du « marché » s'avéra suffisamment flou pour être accepté par une coalition d'acteurs¹⁸⁹ variés et aux intérêts divergents (Jabko, 2012) - dont les gouvernements des dix États membres – car il se prêtait au contexte (récession internationale et succès des néolibéraux avec Margaret Thatcher) et correspondait à l'idée des pères fondateurs de la construction européenne (Kern, 2007).

Les objectifs de compétitivité devinrent dès lors prioritaires, comme en témoigne le discours de Jacques Delors en Juin 1993 (cité par Krugman, 1994), dans lequel il expliquait que le chômage européen était dû à un manque de compétitivité par rapport aux États-Unis et au Japon, d'où la nécessité d'investir dans les infrastructures et la haute-technologie, c'est à dire de mettre en place une politique de l'offre. Les politiques économiques impulsées par l'Union Européenne s'inspirèrent du référentiel néolibéral, et plus particulièrement ordolibéral (voir Encadré 2), avec toutefois des distorsions par rapport à la doctrine originellement conçue en Allemagne. En effet, alors que l'ordolibéralisme combine un volet économique avec un volet social, l'UE opta pour un ordolibéralisme surtout économique, en délaissant partiellement sa composante sociale (Dévoluy, 2015b) – même si Jacques Delors lutta jusqu'au bout -comme le montrent l'objectif de stabilité des prix de la Banque Centrale Européenne (BCE), l'application

¹⁸⁸ Ministre de l'économie et des finances de François Mitterrand jusqu'en 1984.

¹⁸⁹ Notamment l'*European Round Table of Industrialists* (ERT), un lobby créé en 1983 et composé d'une cinquantaine de leaders industriels voulant améliorer la compétitivité européenne (Brennetot, 2017b).

de la rigueur budgétaire et le renforcement de la surveillance multilatérale depuis la crise de 2008.

Néanmoins, Jacques Delors posa comme condition d'accompagner l'instauration de cette zone de libre-échange - et le soutien de l'Europe à des Euro-champions pouvant concurrencer les États-Unis et le Japon (Amin, Tomaney, 1995) - par des mesures de compensation sociale, avec les politiques de cohésion européenne pour les régions (Drevet, 2008). Tout comme l'Aménagement du Territoire français des années 1950-60, la Communauté Economique Européenne allia donc sa volonté d'expansion économique à des mécanismes compensatoires pour les territoires les plus fragiles (couple équilibre-expansion). La Politique Régionale Européenne accorda donc une importance stratégique aux Régions dans le projet européen, et imposa progressivement des normes de développement et des réglementations qui transformèrent considérablement le rôle et les capacités des régions (Majone, 1994).

Au début des années 1980, l'État français réalisa également les lois de décentralisation, qui transfèrent des compétences aux niveaux inférieurs du « mille-feuille » français, et transformèrent les régions en collectivités territoriales. Même si une partie de ces lois sont antérieures à 1983 et ne sont pas d'origine néolibérales, elles eurent pour conséquences de mettre les régions en première ligne du développement économique, tout en leur laissant peu de marge de manœuvre. Par conséquent, la néolibéralisation croissante et les changements d'échelle des années 1980 aboutirent à un système qui consacrait les régions en tant qu'échelon du développement économique, mais les plaçait sous la double contrainte opérée par l'État – avec la décentralisation – et par l'Union Européenne.

B. La contrainte néolibérale imposée par l'État et l'Union Européenne sur les régions françaises : décentralisation et Politique Régionale Européenne (PRE)

L'État français et l'Union Européenne, à deux échelles différentes, contraignent les Conseils régionaux à mobiliser un référentiel néolibéral dans la définition de leurs objectifs de développement économique. En effet, par des mécanismes similaires de contractualisation

(Contrat de Plan État-Région et programme FEDER¹⁹⁰), ces deux entités « pilotent à distance » (Cole, 2006) les régions françaises.

Des régions décentralisées, sous un pilotage centralisé imposant le néolibéralisme

Les lois de décentralisation figurent parmi les premières lois discutées à l'Assemblée Nationale à la suite de l'élection de François Mitterrand en 1981. Mais alors que la conversion de la Gauche au régionalisme et à la décentralisation avait été entreprise autour du courant autogestionnaire et de la territorialisation de la lutte des classes défendus par Michel Rocard (1966), ce sont deux notables de Province appartenant à des traditions différentes de la gauche - Pierre Mauroy (Lille) et Gaston Defferre (Marseille) - qui les mirent en place. En concevant la décentralisation comme un « *processus d'amélioration de l'efficacité de l'action publique, de modernisation de l'État et de la démocratie* » (Ohnet, 1996), ils s'inscrivent donc partiellement dans la lignée du régionalisme centralisateur des années gaullistes, en laissant donc de côté la plupart des idées de Michel Rocard. Ce dernier, « *décentralisateur largement plus convaincu que Gaston Defferre* » - guère apprécié par François Mitterrand mais populaire dans les sondages - se retrouva pour sa part Ministre d'État, chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire, « *autrement dit un placard, même pas doré* » (Rocard, 2010). Fort de son expérience, « *l'habile* » Gaston Defferre - ministre de l'Intérieur et de la décentralisation – avait conscience de la nécessité d'aller vite pour passer la réforme (Rocard, 2010), quitte à laisser des questions complexes de côté - comme par exemple celle d'un redécoupage régional (Miossec, Mattéi, 2008) - et la loi fut adoptée neuf mois après sa première présentation devant l'Assemblée.

Alors que la décentralisation est souvent présentée dans la littérature comme une forme d'affaiblissement de l'État vis-à-vis d'autres échelles et d'autres acteurs dans un contexte d'internationalisation de l'économie (Ohmae, 1991 ; Andreff, 2003 ; Beck, 2003), elle peut également être envisagée comme un moyen pour l'État de gérer la complexité tout en maintenant la supériorité de ses intérêts sur ses parties, et notamment sur les régions (Cole, 2006). Elle ne constitue donc pas une rupture par rapport à l'héritage du centralisme français, mais s'inscrit dans la logique de la régionalisation entreprise depuis l'après-guerre. La décentralisation représente donc la mise en place d'une nouvelle gestion publique à travers un

¹⁹⁰ Fonds européen de développement régional.

« *pilotage à distance* » (*central steering*) (Cole, 2006), plutôt qu'un affaiblissement de l'État. Elle fait donc appel à des référentiels décentralisateur et centralisateur.

A travers les réformes de décentralisation, la région est devenue une collectivité territoriale dotée d'une assemblée élue au suffrage universel et s'est vue confier diverses compétences, parmi lesquelles le développement économique, l'aménagement du territoire, la formation, le logement, la préservation de l'identité régionale et la gestion des lycées (Miossec, Mattéi, 2008). Alors qu'elle était auparavant le réceptacle des politiques élaborées au niveau étatique, la région devint responsable de son développement économique, et les nouveaux élus régionaux durent adopter le rôle de porteurs de projet pour lesquels ils possèdent une légitimité d'action (Ohnet, 1996). Ces compétences s'adaptèrent parfaitement au tournant néolibéral opéré par la France en 1983 : les réseaux de transports permettaient de fluidifier l'espace et d'accroître la mobilité des marchandises et de la main d'œuvre, les formations professionnelles d'avoir une main d'œuvre qualifiée et adaptée au marché du travail, le soutien aux activités et les dispositifs d'aide à l'investissement s'orientaient vers le maintien d'activités existantes et l'accueil d'activités nouvelles, et enfin le marketing territorial pouvait attirer et valoriser les aménités territoriales (Brennetot, 2015).

Malgré ce transfert de compétences, le pouvoir régional resta limité en l'absence de hiérarchie entre les échelles locales, ce qui conduisit à des interdépendances et des systèmes d'acteur complexes (Cole, 2006). En effet, même si la région fut annoncée comme la figure de proue de la décentralisation menée par la gauche, les départements furent également dotés d'un pouvoir exécutif et d'une extension de leurs responsabilités (Ohnet, 1996). Le budget régional était ainsi largement inférieur à ceux de la somme des départements – certes dotés de la compétence de l'action sociale - et des communes qui les composent (Figure 22), malgré la charge conséquente du développement économique, loin des budgets régionaux des pays voisins¹⁹¹. Malgré les compétences confiées par l'État, la faiblesse des recettes fiscales induit une dépendance vis-à-vis des dotations étatiques et donc une absence d'autonomie

¹⁹¹ A titre d'exemple, le Land de Bavière ou celui du Bade-Wurtemberg, d'environ 12 millions d'habitants chacun, disposait en 2016 d'un budget d'environ 38 milliards d'euros, soit l'équivalent du budget de l'ensemble des régions françaises. Les länder allemands ont toutefois la charge de la formation et de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur (pas uniquement la gestion des lycées), des tribunaux de justice et de la police du Land. Avec 19,6% des dépenses publiques destinées aux collectivités locales, la France est néanmoins largement derrière la Suisse (63,2%), la Belgique (50,9%), l'Espagne (50,3%), l'Allemagne (47,6%) et l'Italie (28,5%) (Association des Régions de France, 2018).

décisionnelle : « même dans les domaines qui sont considérés comme de son ressort, la région n'a pas les moyens d'infléchir de façon décisive la politique de l'État » (Deyon, Frémont, 2000).

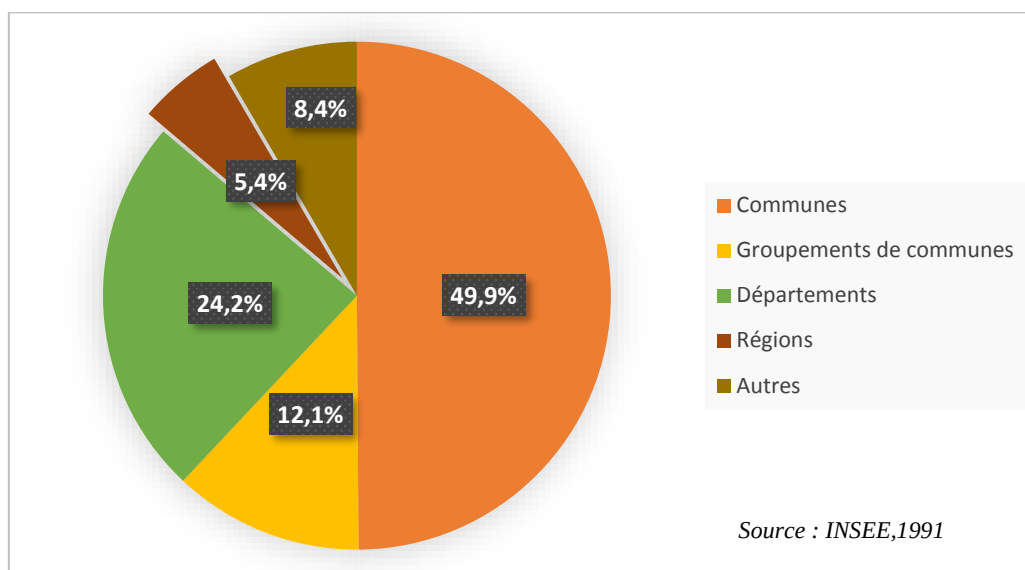


Figure 22 : répartition du budget des collectivités territoriales françaises en 1987. Source : Les collectivités locales en chiffres, 1991.

Parallèlement, la politique d'Aménagement du territoire continua sa mue, en passant d'une politique alliant le rééquilibrage régional à l'expansion à une politique de sauvegarde et de création d'emplois (Deyon, Frémont, 2000), et en privant les régions des mécanismes déployés depuis les années 1950 leur procurant des activités. Le symbole de ce changement fut l'assouplissement par le gouvernement Fabius de la procédure d'agrément¹⁹² (1985), qui permettait à l'État de redistribuer une partie des investissements (notamment étrangers) vers les CAR, afin de restaurer la compétitivité de la région parisienne par rapport aux métropoles européennes et mondiales. L'aménagement du territoire mené par la DATAR, à l'efficacité moindre dans le contexte d'une économie globalisée, fut remis en cause (Deyon, Frémont, 2000), d'autant plus que les inégalités ne sont pas considérées comme injustes par les néolibéraux (Kymlicka, 2003), et l'État devint davantage régulateur qu'interventionniste. La nouvelle logique visa des actions en amont (biens publics) pour augmenter l'efficacité

¹⁹² Qui obligeait les entreprises (publiques et privées) à obtenir une autorisation avant la construction et l'occupation de locaux à usage professionnel en région parisienne, ce qui donnait à l'État une latitude pour orienter les investissements selon les régions.

productive et promouvoir la concurrence, au détriment des productions en difficulté (Cabannes, 2012).

Avec la décentralisation et le transfert de la compétence du développement économique aux régions, sans mise à disposition d'une manne financière conséquente, chaque région dut « *prendre en main son avenir dans le cadre de formes nouvelles contractuelles avec l'État* » (Deyon, Frémont, 2000). Les régions se retrouvèrent donc en concurrence les unes avec les autres, et mirent progressivement en place des politiques d'accueil et d'innovation (Ohnet, 1996), puisque les moyens budgétaires octroyés par l'État ne leur permettaient pas de mener d'autres politiques. L'absence de réformes permettant aux régions de bénéficier de budgets importants pour mener des politiques économiques ambitieuses est ainsi une manifestation de l'idéologie néolibérale imprégnant les réformes de l'État dans les années 1980 (Brennetot, 2017b). En effet, en l'absence de pouvoirs et de budgets nécessaires pour « *explorer des voies de développement nouvelles ou alternatives* », l'État contraignit les régions à « *s'adapter à la mondialisation économique par des efforts de compétitivité et de reconversion* » (Brennetot, 2015). Cette rigueur budgétaire eut pour conséquence de mettre les régions en concurrence pour attirer et retenir les investissements extérieurs (Camagni, 2006), sans pour autant leur permettre « *d'inverser le cours des choses, à transformer des « régions qui perdent » en « régions qui gagnent », ni même à imposer un rythme régional à l'heure de la mondialisation* » (Balme, 1996).

Cette contrainte idéologique se manifesta également par la création d'un nouvel instrument : les Contrats de Plan État-Région (CPER). Voté en 1982 sous l'impulsion de Michel Rocard lors de la réforme de la planification¹⁹³, ils étaient conçus initialement comme un élément d'articulation entre les plans nationaux et régionaux permettant une co-construction du développement économique. Si la contractualisation permit d'instaurer un rapport moins coercitif entre les deux entités - avec davantage de négociation et de discussion (Moulin, 2002) - ils permirent néanmoins à l'État d'imposer certaines de ses priorités, tout en utilisant l'argent des localités (Cole, 2006). En effet, les régions devaient initialement élaborer des programmes concrets et chiffrés et indiquer l'objet et la portée du CPER à travers les plans régionaux, mais ces derniers se devaient d'entrer en conformité avec le plan national afin de recevoir les financements associés. Par conséquent, ce fut « *très rapidement le CPER qui (détermina) le*

¹⁹³ Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

plan de la région » (Moulin, 2002), et ces nouveaux contrats se révélèrent être de « *puissants outils de centralisation* » (Ohnet, 1996). Cela permit à l'État d'imposer progressivement des objectifs néolibéraux, contraignant les collectivités à s'orienter vers une politique de l'offre conforme au référentiel néolibéral : « *dans une économie ouverte, il faut produire mieux et moins cher pour produire plus et créer plus d'emplois* » (Secrétariat d'État au plan, 1989). Le but des régions fut alors de créer au sein du territoire régional un environnement productif de qualité supérieure à ceux des pays où le coût du travail est faible (Brennetot, 2015). Les régions se virent donc contraintes d'appliquer des politiques de compétitivité définies dans le plan :

« *Une meilleure compétitivité passe par une maîtrise de l'inflation afin d'améliorer notre compétitivité-prix, mais tout autant par un accroissement quantitatif et qualitatif de nos capacités d'offre et par une spécialisation géographique et technologique adaptée aux caractéristiques de la demande mondiale* » (Secrétariat d'État au plan, 1989)

Les lois de décentralisation française ne confièrent donc pas aux régions un véritable pouvoir, mais plutôt une série de compétences contraintes par des mécanismes comme les CPER qui permettent à l'État de maintenir son contrôle et de piloter à distance le développement économique. Finalement, la décentralisation constitue une évolution, et pas une révolution, dans l'histoire centralisatrice de l'État français, qui s'est réformé afin d'être en conformité avec le référentiel néolibéral. Avec une histoire et des modalités différentes, l'Union Européenne opère depuis le début des années 2000 – et le changement de cap de la Politique Régionale Européenne lors de la stratégie de Lisbonne – des contraintes équivalentes sur les régions françaises.

La politique régionale Européenne

La véritable mise en place d'une politique régionale européenne¹⁹⁴ (PRE) date de 1988 (Drevet, 2008), mais son orientation figurait dès le traité de Rome (1957) : « *Soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés* » (Communauté Européenne, 1957c). En 1957, la question de la réduction des inégalités régionales était alors liée à l'instauration d'une zone de libre-échange entre les six États-membres lors de ce même

¹⁹⁴ Deuxième politique européenne en termes de montants engagés (derrière la PAC avec 35% du budget).

traité, suivant les orientations économiques des mouvements néolibéraux et ordolibéraux (Denord, 2008 ; Denord, Schwartz, 2010). La nature transnationale de la Communauté Européenne impacta l'orientation structurelle des politiques économiques, en opposition vis-à-vis des politiques discrétionnaires (de type keynésien) des années 1950 et 1960 (Koenig, 2015). En effet, en raison de la diversité des économies nationales des États-membres, ces derniers préférèrent instaurer des règles plutôt que de dicter la politique économique communautaire en fonction de la conjoncture ; des mesures interventionnistes étant susceptibles de susciter des désaccords entre les pays (Dévoluy, Koenig, 2015). Ce privilège accordé dès les débuts de l'Europe aux recommandations ordolibérales et néoclassiques (Dévoluy, 2015b) entraîna progressivement - parallèlement à l'eupéanisation¹⁹⁵ des politiques publiques - la mise en place d'une économie de l'offre au sein de laquelle la priorité est donnée à la stabilité des prix (Dévoluy, 2015a). Ces orientations économiques inscrites dans les traités contraignent aujourd'hui l'action des États et des Régions appartenant à l'Union Européenne, ce qui est qualifiée par Michel Dévoluy de « *fédéralisme tutélaire* » (Dévoluy, Koenig, 2015). Mais alors que la réduction des inégalités régionales fut longtemps la priorité des politiques régionales de la Communauté Européenne, cette considération passa au second plan à partir de la stratégie de Lisbonne (2000).

La réduction des inégalités régionales

Jusqu'au milieu des années 1970, la PRE réunissait uniquement des principes, sans outil politique (Didelon et al., 2011) ; influencée en cela par l'économie classique dans laquelle le libre-échange est censé engendrer une harmonisation des niveaux de développement (Drevet, 2008). Des inquiétudes concernant une possible augmentation des disparités régionales, à cause de la mise en place de cet espace de libre-échange (lors du traité de Rome, 1957), furent quand même exprimées. Mais on leur opposa les statistiques disponibles au début des années 1970 montrant une convergence des économies régionales depuis sa mise en place (Drevet, 2008), même s'il était difficile d'identifier si du libre-échange, de la croissance de l'après-guerre ou des politiques nationales d'Aménagement du territoire en était la cause.

¹⁹⁵ Définie comme « *la mise en place progressive d'un faisceau de normes d'action communes, dont les mécanismes d'élaboration échappent à un État pris individuellement et qui, pourtant, vont orienter de manière décisive les perceptions et les conduites des acteurs des politiques publiques* » (Muller, 2018).

Or, la création d'une PRE reposait sur trois choses : l'identification de disparités durables (structurelles), la volonté de les réduire et un consensus politique des États-membres (Drevet, 2008). En menaçant la cohésion de l'ensemble, les disparités constituaient en effet un problème politique qu'il était nécessaire de combattre, surtout avec la perspective d'une union monétaire - alors prévue pour 1980 - qui aurait privé les États-membres de la possibilité de dévaluation compétitive et par conséquent augmenté les inégalités régionales. En l'absence d'une véritable identification des inégalités régionales, la création en 1975 du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), premier jalon d'une institutionnalisation de la PRE, fut permis par un facteur politique externe. En effet, lors des négociations préalables à l'adhésion des 4 candidats de l'AELE¹⁹⁶, le Fonds régional fut créé afin de faciliter l'adhésion du Royaume-Uni, car les modalités d'attribution du FEDER lui permettaient (ainsi qu'à l'Irlande) d'en être un bénéficiaire conséquent (Drevet, 2008), et compensaient les faibles montants reçus au titre de la PAC¹⁹⁷.

Jusqu'en 1988, ce fonds n'a pas été accompagné d'une véritable politique, malgré la volonté de la Commission européenne. Entre temps, cette dernière mit en place des statistiques autour de la nomenclature NUTS, afin de mettre à disposition des éléments « objectifs » permettant d'élaborer des politiques de diminution des inégalités. La réforme intervint lors de l'Acte Unique Européen mené par Jacques Delors, qui avait l'autorisation de réformer les fonds structurels¹⁹⁸ grâce au « mandat de Stuttgart » (1983) et devait également trouver une contrepartie à l'achèvement du marché unique. Cela entraîna la mise en place de la politique de cohésion¹⁹⁹ autour de cinq axes : les retards de développement (1), la reconversion industrielle (2), la lutte contre le chômage (3), l'insertion professionnelle (4) et l'adaptation des structures agricoles et le développement durable (5) (Drevet, 2008). Le FEDER participa principalement au financement des deux premiers objectifs. Une nouvelle fois, la création de la politique de cohésion fut influencée par l'entrée de nouveaux États membres au cours des années 1980 (Grèce 1981 ; Portugal et Espagne 1986), qui augmenta considérablement le niveau des inégalités entre les pays de la CEE (Didelon et al., 2011 ; Drevet, 2008), mesurées par les

¹⁹⁶ Association Européenne de Libre-Echange (Norvège, Royaume-Uni, Irlande, Danemark).

¹⁹⁷ Et ainsi éviter les dérogations à la PAC, que ne souhaitait pas la France, principal bénéficiaire.

¹⁹⁸ Jacques Delors souhaitait fusionner les fonds mais se heurta à la révision des traités que cela aurait supposé, car le FSE est inscrit dans le Traité de Rome (Drevet, 2008).

¹⁹⁹ Qui est une politique de rattrapage (Drevet, 2008) et non une politique de redistribution ou de compensation.

statistiques mises en place par la Commission. Or, pour les experts de cette dernière, il était indispensable que l'intégration par le marché soit suivie d'un renforcement de la cohésion (Bourdin, Torre, 2018).

Pour la première période de programmation (1989-1993), les zones éligibles furent identifiées à partir du PIB par habitant (pour l'Objectif 1) et du taux de chômage (pour l'Objectif 2). Toutes les régions françaises y étaient éligibles, mise à part l'Ile-de-France. Comme l'indique Jean-François Drevet (2008), le pouvoir normatif de la CEE prit alors de l'ampleur, ce qui impacta les autres échelles, et notamment la DATAR, qui n'eut « *pas d'autres choix que d'organiser ses interventions autour de la carte communautaire, qui [prit] peu à peu valeur de référence* » (Drevet, 2008). Le principe d'additionnalité des fonds européens eut également pour effet de donner à la Commission européenne un pouvoir d'orientation dans la définition des priorités de la politique régionale européenne (Drevet, 2008 ; Pasquier, 2012). En effet, il impacta les priorités énoncées dans les politiques nationales et contraignit les régions à adapter leurs objectifs aux priorités énoncées par la Commission pour être éligibles aux fonds.

Périodes	Objectifs
1989-1993	1. Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement 2. Reconversion des régions gravement affectées par le déclin industriel 3. Lutter contre le chômage de longue durée, faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et l'intégration des personnes menacées d'exclusion du marché du travail 4. Faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production 5. Promouvoir le développement des zones rurales 6. Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions à densité de population extrêmement faible
1994-1999	1. Ajustement structurel et développement des régions moins développées 2. Reconversion de régions gravement touchées par le déclin industriel 3. Lutter contre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion des jeunes et des exclus du marché du travail 4. Aider les travailleurs dans l'emploi à s'adapter aux mutations industrielles et aux nouveaux systèmes de production grâce à la reconversion 5. Accélérer l'ajustement des structures agricoles et de la pêche (a) et faciliter le développement des zones rurales (b) 6. Promouvoir le développement des régions à densité de population exceptionnellement faible (introduit en 1995, avec l'adhésion de la Finlande et de la Suède)
2000-2006	1. Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement 2. Soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle 3. Soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi

2007-2013	1. Convergence : promouvoir des conditions et des facteurs favorables à la croissance conduisant à une réelle convergence pour les Etats-membres et les régions les moins développées 2. Compétitivité régionale et emploi : renforcer la compétitivité et l'attractivité et accroître l'emploi 3. Coopération territoriale européenne : renforcer la coopération transfrontalière par le biais d'initiatives locales et régionales communes, d'une coopération transnationale visant au développement territorial intégré et de la coopération et des échanges interrégionaux d'expérience
2014-2020	1. Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation 2. Renforcer l'accessibilité, l'usage et la qualité des technologies de l'information et de la communication 3. Renforcer la compétitivité des PME et celle des secteurs agricoles, de la pêche et de l'aquaculture 4. Soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs 5. Promouvoir l'adaptation au changement climatique, ainsi que la prévention et la gestion des risques 6. Protéger l'environnement et promouvoir l'efficacité des ressources 7. Promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans le réseau-clé d'infrastructures 8. Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité du travail 9. Promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté 10. Investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie 11. Renforcer la capacité institutionnelle et une administration publique efficace

Figure 23 : Les objectifs de la PRE selon la période de programmation. Source : Bourdin, Torre, 2018.

D'autres réformes (1993 : création des fonds structurels, 1999) continuèrent dans cette volonté de renforcer la cohésion économique et sociale (Bourdin, Torre, 2018). Jusqu'en 2006, les priorités de la PRE restèrent sensiblement les mêmes (Figure 23), puis un basculement s'opéra à la suite de la mise en place de la stratégie de Lisbonne (2000) et de la publication de certains rapports comme celui co-écrit par l'économiste belge André Sapir²⁰⁰ (2003). Fortement hostile à la dépense publique (El Ouardighi, Kahn, 2015), leurs auteurs proposèrent de limiter les interventions de la politique de cohésion aux seuls Etats membres (et non plus à l'échelle des régions) et d'établir des programmes de restructuration sectorielle pour les autres régions (Drevet, 2008). Même si leurs idées ne furent pas entièrement retenues, une « nouvelle » PRE intégrant le principe de compétitivité fut formulée dans les années suivantes.

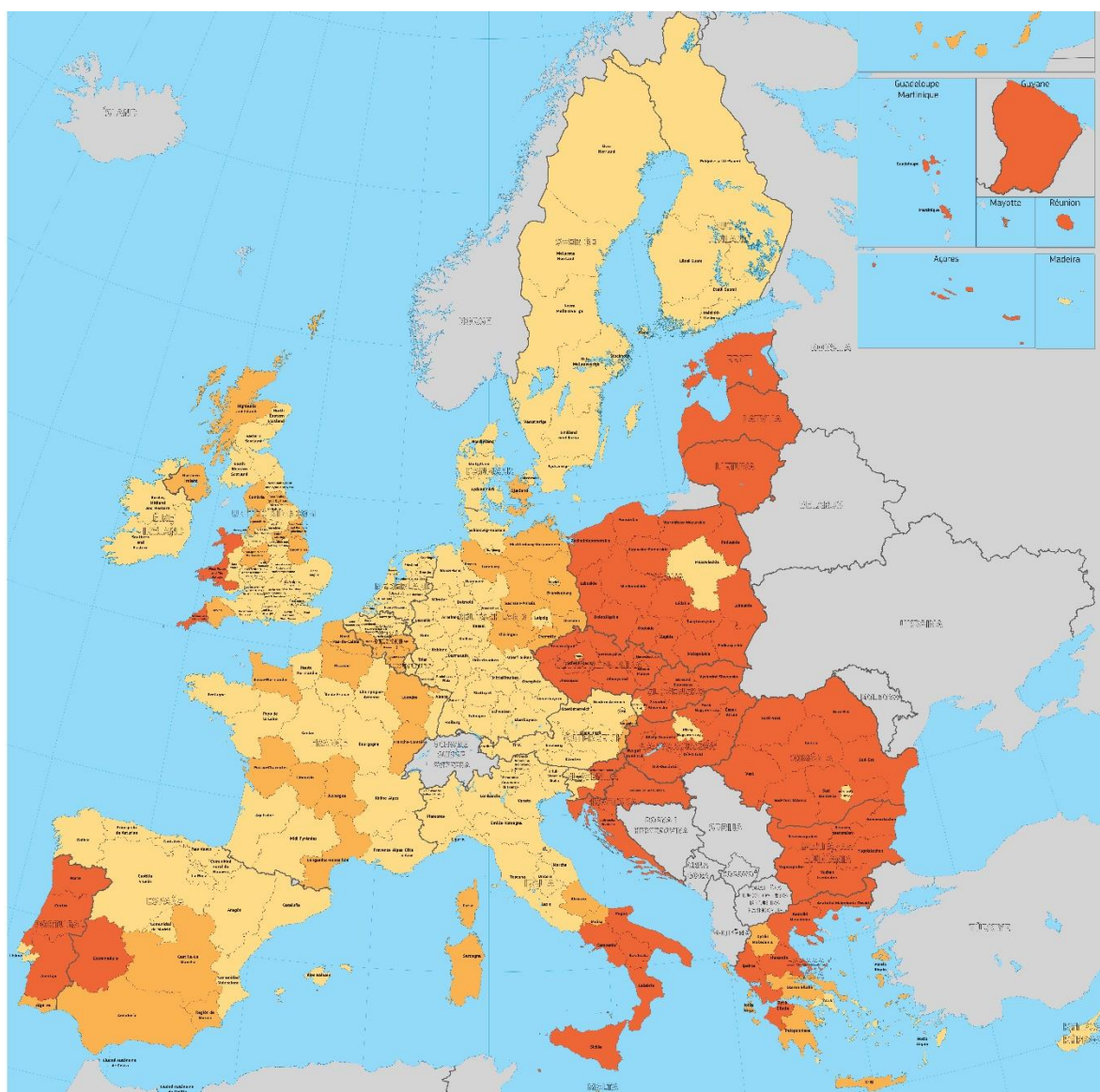
Les régions au service de la stratégie européenne de compétitivité

²⁰⁰ *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, en collaboration avec P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati et J. Vinals.

A partir de 2007, les objectifs initiaux de convergence et de réduction des inégalités évoluèrent. En effet, alors que la PRE allant de 1989 à 2006 visait à renforcer les capacités de développement des régions les moins développées - via notamment la construction d'infrastructures de transport – la PRE encouragea désormais la spécialisation régionale et la concentration géographique. Si l'objectif de convergence demeura, il fut néanmoins « *supplanté par la recherche des performances territoriales* » (El Ouardighi, Kahn, 2015), influencé par le référentiel néo-régional (voir en détail dans la sous-partie suivante).

Outre les idées du rapport Sapir, ce changement d'orientation de la PRE est dû à plusieurs facteurs. Premièrement, l'efficacité des investissements structurels de désenclavement et d'infrastructures fut remise en cause, notamment par les travaux de la Nouvelle Economie Géographique. En effet, en accroissant la mobilité humaine vers des régions plus attractives, ils sont susceptibles de s'opposer aux objectifs initiaux de développement (Crozet, Lafourcade, 2009). Les politiques de rattrapage (objectif 1) furent donc réorientées vers des politiques centrées sur l'innovation, les nouvelles technologies et la compétitivité (El Ouardighi, Kahn, 2015), obtenue par l'exploitation économique du capital territorial. Deuxièmement, la Commission trouva dans la politique régionale le moyen d'affirmer davantage son rôle normatif et d'imposer sa vision des politiques économiques (Kahn, 2007). En effet, la promotion d'un développement économique régional fondé sur la mobilisation de tous les acteurs et de toutes les ressources d'un territoire lui permet de promouvoir la compétitivité sans pour autant inciter à creuser les dépenses publiques. Enfin, en raison de l'ouverture de l'UE à dix nouveaux États-membres en 2004, la refonte de la PRE - autour d'objectifs concernant maintenant les régions développées – fut également un moyen pour les pays d'Europe de l'Ouest de continuer à être bénéficiaires des fonds²⁰¹. Si les objectifs étaient restés inchangés, l'existence de disparités importantes aurait conduit à des transferts massifs des pays d'Europe de l'Ouest vers ceux de l'Est. Les anciens États-membres avaient donc tout intérêt à les faire évoluer. Toutes les régions européennes, même les plus avancées, sont ainsi devenues éligibles à des fonds régionaux (par exemple le fonds FEDER, Figure 24).

²⁰¹ Malgré l'opposition que cela comporte vis-à-vis de l'objectif initial de convergence (voir Dicharry, Hamm, 2018).



- Régions les moins développées (PIB/hab < 75% de la moyenne de l'UE à 27)
- Régions en transition (PIB/hab entre 75% et 90% de la moyenne de l'UE à 27)
- Régions les plus développées (PIB/hab > 90% de la moyenne de l'UE à 27)

Figure 24 : Carte du fonds FEDER pour la période 2014-2020. Source : Commission européenne.

L'objectif 2 (auparavant consacré à la reconversion industrielle des territoires en difficulté) concerne dorénavant « la compétitivité régionale et l'emploi », en se basant sur les préconisations de certains travaux de géographie économique ayant émergé depuis les années 1980 qui remirent au goût du jour les travaux d'Alfred Marshall sur les districts industriels.

Pour prétendre aux subventions liées à l'objectif 2, les régions sont ainsi encouragées à mettre en place des politiques de spécialisation territoriale et de concentration géographique en jouant sur la proximité entre les différents acteurs, ce qui est censé aboutir à davantage de productivité pour les entreprises (Kahn, 2009). Le concept de compétitivité, transféré des entreprises aux territoires (Bristow, 2005), est relatif, puisqu'il découle de la comparaison entre plusieurs entreprises ou plusieurs territoires. Par exemple, la compétitivité d'une entreprise peut s'évaluer en part de marché, et celle d'un territoire en part d'IDE reçue, et ces données n'ont une signification qu'à partir du moment où elles sont comparées avec celles des entités concurrentes. Par conséquent, l'application du terme de compétitivité dans les objectifs de la PRE a pour effet de mettre en concurrence les régions européennes, ce qui apparaît contradictoire avec l'objectif initial de cohésion défendue par la PRE et l'idée de convergence.

Selon René Kahn (2009), plutôt que d'opter pour de véritables institutions économiques de régulation conjoncturelle, l'UE a choisi les régions pour réguler l'économie européenne face aux chocs endogènes et exogènes, ce qui a pour effet de les mettre au premier plan de la scène économique et les oblige à des résultats là où les politiques macroéconomiques traditionnelles ont échoué. Or, « *dans cette configuration, il est impératif que chaque collectivité sache se constituer en centre économique autonome, responsable et performant* » (Kahn, 2009), afin d'offrir une contribution à l'ensemble de l'économie européenne. Ces nouvelles injonctions de l'UE s'appliquent de façon uniforme sur toutes les régions d'Europe, sans prendre en compte les spécificités du découpage administratif, variable selon les pays, qui ne permet pas à nombre d'entre elles d'être constituées en « *centre économique autonome, responsable et performant* ». En les considérant comme tels, l'UE les incite par conséquent à mettre en place des politiques publiques en décalage avec leurs besoins et leurs ressources. En effet, même si depuis le rapport Barca (2009), des politiques « *place-based* » sont adoptées, en prenant en compte les spécificités des territoires autour d'une « *spécialisation intelligente* » (Bourdin, Torre, 2018), les mêmes recettes d'innovation et de développement de l'esprit d'entreprise sont appliquées uniformément, malgré les ressources très variables des régions dans ce domaine²⁰². De plus, la mise en concurrence des régions va à l'encontre des coopérations interrégionales qui pourraient émerger pour compenser l'inefficience du découpage.

²⁰² Au premier rang desquelles figurent les métropoles, de plus en plus mises en avant dans la PRE en raison de la confiance accordée à leur capacité à apporter de l'innovation (Kahn, 2017).

Ce passage de la convergence à la compétitivité a entraîné une modification du rôle des régions dans la politique économique européenne. Alors qu'elles étaient auparavant l'échelon privilégié pour la mise en place des politiques de lutte contre les disparités autour de l'objectif de convergence, elles sont devenues l'acteur principal de la stratégie économique communautaire (El Ouardighi, Kahn, 2015), l'addition des politiques économiques régionales se substituant à la politique macroéconomique. Ainsi, le rôle des régions est maintenant de servir l'UE dans sa quête de compétitivité sur les marchés mondiaux (Héraud, 2014). La crise de 2008 a contribué à exacerber l'impératif de compétitivité, confirmé dans la stratégie Europe 2020, par le privilège accordé à des variables structurelles comme l'innovation et la créativité, (Héraud, 2014), la recherche et développement, l'efficacité de l'éducation, le taux d'emploi... Pour les régions peu compétitives, l'objectif est identique. Pour y parvenir, elles ne reçoivent pas d'investissements spécifiques ou d'interventionnisme extérieur, mais sont censées engendrer leur propre développement, notamment en favorisant la création de clusters de type marshallien basés sur la coopération des acteurs, sur le modèle de la Troisième Italie (Amin, Tomaney, 1995). Le début du XXIème siècle est donc un tournant avec le passage à un « *capitalisme territorial* » qui sollicite toutes les ressources de la région²⁰³ dans une quête de compétitivité et de lutte face à la concurrence, même pour les politiques censées être avant tout au service des habitants, comme la santé, l'éducation ou encore les loisirs (El Ouardighi, Kahn, 2015 ; Kahn, 2009).

En conclusion, la PRE a contribué à une certaine reconfiguration du pouvoir au sein de l'Union Européenne (UE), aboutissant à une gouvernance multiniveau (Pasquier, 2012), même si l'emprise étatique reste prégnante. Tout comme l'État français, l'UE (et surtout la Commission Européenne, responsable de la programmation des fonds structurels) a développé une stratégie partenariale au sein de laquelle elle s'adresse directement aux régions, contournant ainsi l'échelle nationale (Pasquier, 2012). Alors qu'on pourrait y voir une émancipation des régions vis-à-vis de l'État autour du mythe de *l'Europe des régions* (Amin, Tomaney, 1995), le nombre croissant de compétences de politiques publiques transférées depuis les régions et les États jusqu'au niveau européen - notamment dans le domaine législatif (Pasquier, 2012) - ont conduit à une recentralisation à l'échelle européenne de la tutelle s'exerçant sur les régions (Pasquier, 2012).

²⁰³ Regroupées par Roberto Camagni sous l'appellation de « capital territorial ».

Ainsi, la régionalisation des années 1980 à 2000 est marquée par une conjugaison des référentiels néolibéral et centralisateur. Cette centralisation s'exprime par un certain nombre de normes qui contraignent les régions à appliquer les lois et les directives européennes, sans réelle marge de manœuvre. La néolibéralisation de l'Europe est donc, comme celle de l'État, marquée par une imposition top-down de normes et d'objectifs qui, loin de donner du pouvoir aux régions, tendent plutôt à restreindre le champ de leurs possibilités. La partie suivante s'intéresse aux dernières évolutions connues par les régions et détaille les référentiels d'action mobilisables actuellement dans la définition des politiques de développement économique régional.

III. Les référentiels actuels de développement territorial mobilisables pour les régions

Les décideurs régionaux mobilisent aujourd'hui deux principaux référentiels de développement économique, qui poursuivent un seul et même objectif : la compétitivité de leur territoire. Dans le premier, qualifié de néo-régionalisme²⁰⁴, la compétitivité passe par les réseaux d'acteurs locaux, alors que dans le deuxième, qui est un dérivé de la Nouvelle Economie Géographique, elle passe par les métropoles. Ils possèdent de nombreuses similitudes : ils trouvent tous deux leur fondement dans l'exacerbation de la concurrence - induite par la mondialisation - qui nécessiterait une adaptation des politiques territoriales par une priorisation de la compétitivité ; et mettent en avant le rôle de l'innovation dans la compétitivité. Ainsi, ils forment une réponse théorique à la nouvelle donne entraînée par l'application de politiques néolibérales aux échelles nationales et européennes (*theory led by policies*, Lovering, 1999). En retour, ces réponses théoriques à des commandes politiques plus ou moins formalisées contribuent à diffuser aux échelles locales les pratiques néolibérales et alimentent les décisions des acteurs. En effet, ces deux référentiels diffusent des modèles de réussites (Troisième Italie, Silicon Valley) dans lequel les territoires n'ont pas bénéficié d'aides étatiques, cautionnant ainsi les réformes inspirées du référentiel néolibéral (Lovering, 2011) et justifiant la diminution des dépenses publiques.

²⁰⁴ Dans le sens utilisé en économie (Amin, 1999 ; Lovering, 1999), et non en science politique (Keating, 1998)

Autre point commun, dans les deux référentiels, l'innovation résulte des interactions sociales permises par la proximité des acteurs territoriaux²⁰⁵. Il est donc admis au sein de ces référentiels que la proximité géographique joue un rôle dans le développement économique. Néanmoins, ils diffèrent au moment d'évoquer la base territoriale adéquate pour mener ces politiques : locale (pour le néo-régionalisme) et globale (par les métropoles, dans un dérivé de la Nouvelle Économie Géographique). Ils possèdent également des défauts et des incohérences imputables à leur statut de référentiel, c'est-à-dire qu'ils forment des ensembles composés de fragments théoriques et idéologiques qui ont acquis progressivement une valeur normative pour les acteurs du développement territorial. Ces derniers utilisent ces normes, sans toutefois se revendiquer de l'un ou l'autre des référentiels, tout comme la plupart des acteurs appliquant des normes néolibérales ne revendiquent pas cette étiquette. Ce décryptage critique sera utile dans la fin de la deuxième partie de la thèse, pour jauger les possibilités des décideurs des régions du Bassin parisien à appliquer ces référentiels suite aux blocages hérités des décisions passées.

Les dernières réformes des régions françaises²⁰⁶ ont – dans la lignée de la régionalisation depuis ses débuts – mobilisé divers référentiels d'action publique. La loi MAPTAM (2014) a instauré un nouveau statut pour les métropoles de plus de 400 000 habitants, afin qu'elles exercent « *pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville* » (Vie Publique, 2014). La loi MAPTAM manifeste ainsi la résurgence épisodique du référentiel de régionalisme fonctionnel voyant dans les métropoles les moteurs de la croissance économique, dans la lignée des tentatives de la DATAR dans les années 1960 (politique des métropoles d'équilibre). La Loi NOTRe (2015), associée à la loi sur la carte régionale, s'inscrit quant à elle dans la continuité du référentiel néolibéral mobilisé depuis la décentralisation. Elle illustre la volonté étatique de donner aux régions les moyens d'exister au sein de la concurrence néolibérale (Brennetot, 2015). Ainsi, un des objectifs de la réforme de la carte régionale est de créer des régions d'une taille suffisante pour faire concurrence aux autres régions européennes (Brennetot, 2017a).

²⁰⁵ Voir les travaux de Michael Porter (1990) pour les régions ou Richard Florida (1991) pour les villes.

²⁰⁶ Loi MAPTAM (Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014, loi sur la carte régionale du 16 janvier 2015 et loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015.

De plus, la loi NOTRe vise également à fusionner un certain nombre de services régionaux de l'État (ARS, DIRECCTE, DREAL²⁰⁷), afin de réduire et « rationaliser » les coûts de fonctionnement de l'administration, dans la logique du *New Public Management* (Bezes, 2008 ; 2015). Cette modernisation de l'action de l'État en région rejoint le référentiel de régionalisme centralisateur, manifesté de façon régulière depuis les années 1950 et visant à réorganiser efficacement l'action régionale de l'État sans la transférer aux collectivités territoriales. Enfin, les régions ont été chargées d'élaborer des SRADDET²⁰⁸, successeurs des SRADDT²⁰⁹ instaurés par la *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* (dite Loi Pasqua 1995), qui manifeste la mobilisation d'un référentiel de développement durable dans la définition des prérogatives des régions. Par conséquent, le dernier jalon de la régionalisation française, continue d'être marqué par la juxtaposition de référentiels diversifiés et potentiellement contradictoires.

Au sein de l'Union Européenne, la compétitivité régionale demeure la priorité, notamment avec la promotion de l'innovation, même si d'autres thématiques comme celles de « l'inclusion sociale » ou de la protection de l'environnement sont ajoutées, s'inscrivant en cela dans le référentiel du développement durable. En plus du rôle accordé aux réseaux d'acteurs locaux, la Politique Régionale Européenne s'appuie désormais « *sur la concentration spatiale et sur les mécanismes économiques associés aux agglomérations urbaines et à la métropolisation : gains de productivité, capacités d'innovation, développement durable associé à l'écologie industrielle (densification, optimisation) et marchande ainsi qu'aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (smart cities)* » (Kahn, 2017). Par conséquent, le rôle des métropoles s'affirme au sein de la politique régionale européenne. Pour les décideurs des régions françaises en charge du développement économique, ces récentes évolutions impliquent un objectif principal, la compétitivité, et la mobilisation de deux référentiels pour y parvenir.

A. La compétitivité par les réseaux locaux d'acteurs : le référentiel néorégional

²⁰⁷ Agence Régionale de Santé, Directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi, Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

²⁰⁸ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

²⁰⁹ Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

Le premier référentiel mobilisable pour les décideurs régionaux a été imposé depuis le début des années 2000 par la Commission Européenne, lors de la stratégie de Lisbonne. Autour de la valorisation des ressources endogènes du territoire, de la coopération entre acteurs et de la flexibilité, l'impératif de la compétitivité a été érigé en priorité. L'ensemble de ces idées promulguant la région comme l'échelle idéale du développement, en mobilisant les ressources endogènes du territoire (matérielles et institutionnelles), pour aboutir à de la compétitivité forme « l'orthodoxie » néo-régionale (Balme, 1996 ; Lovering, 1999), qui s'avère tout à fait conforme à la doctrine néolibérale (Encadré 3).

Une application régionale du néolibéralisme

Le référentiel néorégional trouve son fondement dans le contexte néolibéral, et a en retour contribué à sa diffusion. En effet, suite à la néolibéralisation des années 1980 et les transferts de compétences associés à la décentralisation, l'approche territoriale a été modifiée (Bristow, 2005), avec le passage d'une approche holiste des territoires de l'aménagement « keynésien »²¹⁰ à une approche davantage individualiste. Cela a amené l'idée que les territoires ont l'obligation d'améliorer leur compétitivité à partir de l'exploitation de leurs propres ressources (Lovering, 2011). Institutionnalisé via un processus *top-down* par le FMI ou encore l'UE à partir des années 1990, ce référentiel a contraint les collectivités territoriales à souscrire à ce modèle compétitif. Le néo-régionalisme a donc joué un grand rôle dans la validation et la diffusion des idées et pratiques néolibérales (Lovering, 2011).

De plus, le néorégionalisme possède les mêmes principes que le néolibéralisme, à savoir la promotion de la compétition, de l'entrepreneuriat et de la flexibilité au sein d'un marché régulé (Hadjimichalis, Hudson, 2014), dans lequel les pouvoirs publics peuvent intervenir tant qu'ils se s'opposent pas au principe de concurrence. De plus, la compétitivité invite les deux mouvements à se focaliser sur les petits nombres, et notamment les « winners » (Hadjimichalis, Hudson, 2014). En effet, le néo-régionalisme est basé sur la généralisation d'un certain nombre d'exemples à succès, sans que les conditions d'une reproduction de ces succès dans d'autres territoires soient clairement justifiées (Lovering, 1999). Enfin, suite à la dérégulation de l'économie à l'échelle étatique, les deux théories se

²¹⁰ Voir note 181, page 63.

focalisent sur le côté de l'offre (économie schumpétérienne), ignorant en partie ou totalement le côté de la demande (Hadjimichalis, Hudson, 2014).

Encadré 3 : Conformité du néo-régionalisme avec le néolibéralisme.

Les éléments du référentiel néorégional

Pour les néorégionalistes, la globalisation n'a pas entraîné une fin de la géographie (Badie, 1995) mais plutôt un renouveau des localités, et notamment des régions (MacLeod, 2001), qui seraient redevenues la base fondamentale de la vie économique et sociale à partir des années 1980 (Storper, 1995 ; 1997). Le néorégionalisme est ainsi une forme de régionalisme qui tire sa légitimité de l'internationalisation de l'économie. Cette dernière aurait en effet conduit à la mise en concurrence des territoires et au retrait de l'État. Ainsi privées des instruments traditionnels étatiques (douanes, dévaluation monétaire, etc.), les régions devraient rechercher d'autres solutions, notamment par la valorisation de leurs ressources internes et la capitalisation des ressources non marchandes. La proximité régionale permettrait à cet égard de mettre en place des réseaux d'action regroupant des acteurs politiques et économiques censés aboutir à une coopération et *in fine* à de l'innovation.

Dans cette optique, la décentralisation est vue comme un moyen de rapprocher le pouvoir des acteurs du territoire, et ainsi de libérer des « *énergies entrepreneuriales et [des] capacités politiques*²¹¹ » (Cole, 2006) et de mettre en adéquation l'échelle des problèmes et l'échelle des décisions (Balme, 1996). La coopération non-commerciale²¹² entre l'ensemble des acteurs régionaux (publics ou privés) et leur « *densité institutionnelle* » (« *institutionnal thickness* ») permettrait de générer une spécificité régionale et par conséquent une stratégie de développement innovante (Amin, 1999). Selon les auteurs de ce mouvement, cet aspect social et communautaire de l'économie – permettant de fournir ces interactions formelles et informelles entre différents acteurs aboutissant à des solutions originales et à plus de flexibilité (Ohmae, 1991) - ne serait possible qu'à l'échelon de la région, du fait de sa dimension²¹³. Grâce à l'exploitation de leurs ressources intangibles et des arrangements institutionnels, toutes les

²¹¹ L'idée de capacité politique est à comprendre dans le sens des qualités internes d'une localité, de leurs visions du futur et de la perception de leur rôle (Cole, 2006).

²¹² Michael Storper (1995) parle de « dépendances non-commerciales » (« *untraded dependencies* »)

²¹³ Sans apporter véritablement d'arguments à ce sujet. Les tailles des régions sont pourtant différentes selon les pays...

régions seraient capables de devenir victorieuses et d'inverser la tendance (Hadjimichalis, Hudson, 2014). Mais alors que les auteurs de ce mouvement louent l'originalité et la diversité des pratiques à l'œuvre dans les cas observés, son imposition par l'UE et l'État lui fait perdre de son intérêt. En effet, loin de libérer les audaces et les idées de projet, les objectifs dictés lors de l'allocation des fonds FEDER et des contrats de Plan État-Région contraignent toutes les régions à appliquer les mêmes normes²¹⁴. Or, les MTI²¹⁵ (milieux territoriaux d'innovation) auxquels ces politiques veulent mener ont justement émergé spontanément grâce à l'absence de normes.

Dans ce référentiel, la compétitivité régionale dépend de l'environnement mis à la disposition des entreprises (apprentissage, relation, motivation), propre à chaque région et qui ne pourrait être reproduit par les régions rivales (Bristow, 2005). Il s'agit donc pour les régions d'obtenir un avantage concurrentiel sur les régions concurrentes, selon l'assimilation opérée par Michael Porter (1991) entre l'avantage concurrentiel des firmes – reposant sur leur productivité – et celui des territoires, qui seraient donc dépendants de la productivité de leurs firmes²¹⁶. La compétitivité d'un territoire – qui doit dépendre d'éléments endogènes (« *the capability of a region* ») (Bristow, 2011) - est donc indissociable de celles des entreprises qui y sont présentes, et dont la productivité et la spécialisation sont censées engendrer la prospérité de la région. Pour assurer cette compétitivité, les néorégionaux se sont concentrés sur l'innovation, l'apprentissage et la connaissance présents dans les Milieux Territoriaux d'Innovation (MTI). Ainsi, une politique néorégionale contribuerait à stimuler l'innovation et la compétition, favoriser la concertation sectorielle, appliquer des normes strictes et cherche à attirer les entreprises en proposant des aides à l'investissement (Figure 25), en dérégulant l'accès à tous les secteurs d'activité et en visant le libre accès du capital étranger au territoire national (Rioux-Ouimet, 2012).

²¹⁴ Le rôle des consultants est également important, puisqu'il contribue à diffuser des méthodes identiques dans différents territoires, comme par exemple autour des « marques territoriales » sur le modèle breton ou alsacien. La mise en place de cette stratégie d'innovation a donc de forts risques d'aboutir à une uniformisation des stratégies et un manque de créativité (Héraud, 2014).

²¹⁵ Comme ceux de la Troisième Italie, de Toyota City, de la Silicon Valley, ou encore de la cité scientifique de Toulouse.

²¹⁶ Michael Storper (1997) offre pour sa part une définition plus riche : « *the capability of a region to attract and keep firms with stable or increasing market shares in an activity, while maintaining stable or increasing standards of living for those who participate in it* ».



Figure 25 : la compétitivité régionale pour les néorégionalistes.

Dans ce référentiel, le rôle des institutions est de favoriser les interactions entre les acteurs du territoire, permettant ainsi les processus d'apprentissage puis l'innovation. Toute une littérature s'est donc développée autour de l'importance du « *learning* » et du « *knowledge* » pour le développement régional (Hudson, 1999). Dans cette optique, un socle d'appartenance est essentiel pour le succès des politiques régionales, c'est pourquoi les néorégionaux accordent une place de choix à la promotion de l'identité territoriale, qui favoriserait les échanges et la définition d'un objectif commun pour le territoire. L'identité historique est donc instrumentalisée à ces fins, et déclinée sur un grand nombre d'actions marketing qui lui vaut le nom de « *identikit* » (Bristow, 2005). De plus, le rôle des Petites et Moyennes Entreprises (PME) y est prépondérant. En effet, grâce aux succès des districts industriels tels que la Silicon Valley, la Troisième Italie, Baden-Württemberg et autres, dominés par des PME et les *start-up*, elles sont devenues des symboles d'un succès venant « *d'en bas* » autour de principes individualistes, entrepreneuriaux et compétitifs qui en ont fait « *« l'enfant gâté » for neo-liberals and for some institutionnalists* » (Hadjimichalis, 2011). Ces entreprises permettraient de devenir compétitif dans un contexte où les investissements extérieurs sont faibles, et ensuite redevenir attractif. Ce développement endogène est prisé par les néorégionalistes, car il constituerait une nouvelle voie, notamment pour les régions périphériques qui étaient jusqu'alors le réceptacle de l'implantation volontariste d'entreprises de production par l'État ou par incitations fiscales²¹⁷.

²¹⁷ Cela a engendré un développement dépendant et fragile, car reposant sur une main d'œuvre peu qualifiée et donc peu concurrentielle. En effet, ces « *branch plant economies* » ont contribué à créer un

Le « *package* »²¹⁸ néorégional souffre néanmoins d'un certain nombre de défauts, et aurait d'ailleurs été théorisée afin de diffuser la doctrine politique néolibérale (*theory leds by policies* (Lovering, 1999, voir Encadré 3).

Le néorégionalisme : éléments critiques

Le modèle néorégionaliste présente un certain nombre de défauts théoriques susceptibles de générer des problèmes s'il était appliqué. Ces défauts concernent tant ses objectifs (la compétitivité) que ses moyens (MTI, focalisation sur l'économie, développement endogène). La dimension géographique des territoires y est très largement ignorée, au niveau de la question des échelles - notamment du rôle de l'État et de l'Union Européenne dans le développement présent et passé de la région - et des interrelations (parfois inégales) entre les régions.

Dans son étude de cas du Pays de Galles, John Lovering (1999) atténue le succès de la « *renaissance* » industrielle, présentée par les néorégionaux comme une réussite de leur modèle de développement, en rappelant que le principal facteur qui a contribué à la création d'emploi dans cette région n'est ni la flexibilité, ni les clusters, ni l'investissement étranger ; mais bien les investissements de l'État britannique (50 000 nouveaux emplois, soit 22 fois plus que l'industrie manufacturière) : « *But it is not mentioned anywhere in commentaries on the Welsh economy which bear the stamp of the New Regionalism* » (Lovering, 1999). Cela démontre une lacune du néorégionalisme : la focalisation sur le développement endogène des territoires contribue à ignorer les liens entre le local et les autres échelles, et notamment la façon dont certains acteurs et certaines institutions peuvent changer la trajectoire de développement régional (Cumbers et al., 2003). L'impact des politiques passées et présentes de l'État, qu'elles soient fiscales, industrielles, d'innovation ou autres, ne sont pas prises en compte dans l'optique néorégionale : « *ils négligent d'une manière flagrante le rôle passé et présent des mécanismes structuraux de la croissance et du déclin* » (Moulaert, Mehmood, 2008).

développement *dans* la région mais pas *de* la région (Morgan, Sayer, 1985). Ces politiques, bien qu'engendrant une certaine prospérité, ont été critiquées car elles ne permettent pas de développer des compétences en formation, ni de transferts technologiques ou encore de réseaux d'opportunités (Dawley, 2011).

²¹⁸ Comme le dit John Lovering (1999), qui refuse de considérer le néo-régionalisme comme une théorie, n'en possédant pas la rigueur scientifique. Il décrit sans le nommer ce qu'est un référentiel.

A cause de cette attention portée sur le développement endogène et à cause de la croyance en la possibilité de chaque région d'amorcer son propre démarrage économique, les néo-régionaux tombent dans le « *piège localiste* » en négligeant l'impact des régions voisines sur leur propre développement, en portant attention aux opportunités que la proximité de ces régions peut apporter mais en oubliant les relations de pouvoir entre elles, et notamment les échanges inégaux (Moulaert, Mehmood, 2008). Dans une approche relationnelle, on peut au contraire considérer que les modèles de développement régionaux reflètent des relations de pouvoir entre les régions, avec des régions centres qui occupent des positions dominantes et des régions périphériques des rôles plus marginaux (Cumbers et al., 2003). Les relations entre les régions peuvent même plus compter que les caractéristiques de la région, notamment dans le cas des régions-monde comme le Sud-Est de l'Angleterre (Allen et al., 1998) ou l'Ile de France. La focalisation sur les PME innovantes passe également sous silence leur intégration dans des réseaux verticaux dirigés par de grandes entreprises (Cumbers et al., 2003 ; Bristow, 2005), qui réalisent d'ailleurs la majorité des investissements dans l'innovation (Institut de l'entreprise, 2013). D'une manière générale, les néorégionaux oublient les relations de pouvoir, qu'elles soient entre échelles ou entre acteurs.

De plus, l'histoire industrielle des régions est également négligée dans ce paradigme. Les succès de districts industriels - présentés comme les modèles à suivre - sont pourtant le résultat d'une histoire (d'une *path dependency*) qui a engendrée des opportunités. Le futur des MTI est également passé sous silence, alors qu'un certain nombre de succès de MTI ont été suivi d'une phase de déclin qui a été très peu analysée. Gernot Grabher (1993) prend ainsi l'exemple de la Ruhr, longtemps présentée comme un modèle, mais dont la spécialisation excessive (dans le charbon et l'acier) a conduit à un verrouillage (« *lock-in* ») et au déclin de son économie au début des années 1990 : les facteurs « de succès » des districts industriels ont donc en effet favorisé la croissance, mais également le déclin des districts industriels du passé.

Le dernier point concerne la compétitivité, qui revient sans cesse dans les discours (voir par exemple Ardinat, 2013), et assimile la région à une entreprise. Or, une entreprise et un territoire, malgré leurs complémentarités, sont très différents. L'objectif d'une entreprise est le profit, contrairement aux territoires (Bristow, 2011). Cela conduit d'ailleurs les néorégionalistes à inclure les politiques territoriales non économiques (culturelle, sociale, environnementale) dans des stratégies de compétitivité, ce qui leur fait perdre leur raison d'être. De plus, un

manque de compétitivité conduit à la liquidation d'une entreprise mais pas à celle d'un territoire (Krugman, 1994). La question est alors : que fait-on des territoires non compétitifs ?

En considérant que chaque territoire a les moyens de s'en sortir en amorçant son propre démarrage économique, le néorégionalisme nie la géographie et les spécificités territoriales qui peuvent exister. C'est extrêmement paradoxal puisque le discours néorégionaliste prescrit à la fois une adaptation de chaque territoire à son contexte pour devenir compétitif, mais aussi des recommandations ubiquistes et uniformes. Par conséquent, pour se différencier les uns des autres, les territoires débattent « *l'identikit* » pour proclamer une spécificité qu'ils n'ont pas au niveau des politiques économiques (Bristow, 2005). Mais bien souvent, cette communication territoriale revêt les mêmes codes marketing, et comme chaque territoire proclame son exception identitaire et géographique²¹⁹, l'effet en est annulé (Cardy, 1997).

Pour conclure cette partie, le néorégionalisme est donc un référentiel, constitué de fragments théoriques, d'éléments doctrinaux et de croyances, dont la commande politique - imposée à la fois par la décentralisation néolibérale de l'État et par les normes de compétitivité de l'Union Européenne - a assuré le succès (Lovering, 1999 ; Bristow, 2011). Les régions ont finalement peu de choix puisqu'en l'absence d'autonomie politique et financière, elles n'ont pas les moyens de mettre en place une autre politique. Leurs budgets dépendent de l'alignement des priorités sur les impératifs imposés par l'État et la Commission Européenne, qui seraient d'ailleurs devenus identiques²²⁰ (Pasquier, 2012).

Ce référentiel côtoie une autre tendance, très proche dans ses fondements (dans l'exacerbation de la concurrence liée à la mondialisation et le changement de système productif) et les moyens présentés pour être compétitif : créer de l'innovation au moyen des interactions naissant de la proximité. Toutefois, alors que le néorégionalisme attribue cette proximité à l'échelle régionale, cette deuxième tendance, qui reprend partiellement les constats de la nouvelle économie géographique (NEG) et des théoriciens de la région polarisée, indique que l'innovation est plus présente dans les lieux de forte concentration.

²¹⁹ L'accessibilité – réelle ou fantasmée - est par exemple souvent mise en avant, de nombreuses régions se présentent ainsi comme des « carrefours » (voir Mainet, 2011 à propos du marketing territorial des petites villes).

²²⁰ Nous relativiserons ce constat opéré par Romain Pasquier à propos de l'Ile-de-France dans la deuxième partie.

B. La compétitivité par les métropoles selon une logique d'efficacité des dépenses publiques

Un certain nombre d'auteurs, menés en France par Pierre Veltz et Laurent Davezies notamment, se sont partiellement inspirés des travaux de la Nouvelle Economie Géographique (NEG) et de la théorie de la base, pour justifier une priorisation des dépenses publiques en faveur des métropoles. L'objectif final de cet argumentaire pro-métropolitain est de montrer que les métropoles sont plus productives et devraient donc concentrer les investissements, pour en maximiser l'efficacité. Ce référentiel emprunte donc des éléments théoriques, mais de façon incomplète (voire fallacieuse), et possède un certain nombre de limites.

Fondements théoriques : Nouvelle économie géographique et théorie de la base

Le paradigme de la NEG

La Nouvelle²²¹ Économie Géographique (NEG) est un paradigme initié par Paul Krugman en 1991 et dont l'objectif était de réintroduire la question spatiale²²² - constatant que la science économique l'avait historiquement ignorée - pour expliquer la concentration des populations dans des métropoles ou régions métropolitaines (Krugman, 1991). *In fine*, l'objectif était de comprendre les stratégies d'implantation des activités et des entreprises, une des questions centrales en économie (Crozet, Lafourcade, 2009).

La NEG considère l'espace comme un jeu de forces contradictoires, entre des forces centripètes qui entraînent la concentration des activités économiques, et des forces centrifuges qui entraînent leur dispersion. On trouve parmi les premières, outre les ressources naturelles ou l'accessibilité, la taille du marché et les externalités d'agglomération (Krugman, 1991). En effet, la proximité engendrée par la concentration permettrait de bénéficier d'un accès rapide aux innovations, à des réseaux de sous-traitants, à une variété de biens et à de l'apprentissage généré par les interactions sociales (Crozet, Lafourcade, 2009) mais aussi d'un marché important, permettant de diminuer les coûts de transport par rapport à une implantation dans une zone peu dense. Le phénomène s'auto-renforcerait jusqu'à un certain point. Dans un

²²¹ Qui n'est pas révolutionnaire en soi, elle reprend largement les travaux antérieurs de François Perroux ou Von Thunen par exemple (Crozet, Lafourcade, 2009).

²²² Dans sa conception néoclassique (Boschma, Frenken, 2006).

premier temps, les entreprises se polarisent de plus en plus dans les métropoles où elles trouvent un marché de consommation important et une main d'œuvre nombreuse, ce qui provoque en même temps une polarisation des travailleurs qui trouvent dans cet environnement une « flexisécurité » du travail (Veltz, 2015), c'est-à-dire que les risques de se retrouver sans emploi sont diminués du fait du grand nombre d'employeurs.

Dans un deuxième temps, cette concentration d'activités et de travailleurs provoque l'apparition de forces centrifuges, notamment l'augmentation du prix du foncier et des salaires (proche des marchés de consommation). Lorsque ces coûts deviennent supérieurs aux avantages provoqués par la proximité du marché de consommation (économie de coûts de transport) et des effets d'agglomération, les entreprises ont alors intérêt à s'implanter en périphérie (Crozet, Lafourcade, 2009). De même, les travailleurs peuvent être motivés par des déménagements dans des zones où le prix du foncier est moins élevé et où les conditions de vie sont plus agréables. La forte concurrence des zones très concentrées peut également agir comme une force centrifuge en incitant des entreprises à s'implanter sur des marchés plus restreints mais moins concurrentiels. Le phénomène est donc temporel puisque la concentration précède la dispersion, et les inégalités spatiales, qui tendent à se renforcer pendant la phase de concentration, se réduisent ensuite (Crozet, Lafourcade, 2009 ; Davezies, 2008). Ainsi, la NEG peut être envisagée comme un renouveau des thèses de François Perroux.

La mobilité - notamment individuelle - est au centre de ce paradigme, et elle est dépendante des « barrières à l'échange » : les barrières tarifaires et non tarifaires, les coûts de transaction, les coûts de transport et la valeur du temps (Crozet, Lafourcade, 2009). Lorsque les barrières à l'échange diminuent, la mobilité et par conséquent la polarisation se renforcent, comme dans la deuxième partie du XX^{ème} siècle. Pour les périphéries, il y a donc un arbitrage à faire entre l'enclavement et l'intégration par les réseaux de transport au centre, qui peut provoquer une fuite des cerveaux à cause de l'augmentation de la mobilité et une augmentation de la concurrence pour les entreprises locales du fait de l'accès facilité au marché pour les entreprises du « centre ». La NEG a donc remis donc en cause la politique de convergence de l'UE par l'intégration des régions enclavées aux grands réseaux de transport européens (Crozet, Lafourcade, 2009).

Pour les pouvoirs publics, il y a un arbitrage à effectuer entre l'équité territoriale et la concentration des moyens dans quelques lieux plus productifs, en espérant que les mécanismes de dispersion et de « ruissellement » fonctionneront. Au nom de la compétitivité, un certain

nombre d’auteurs – comme Pierre Veltz - défendent ainsi une métropolisation accrue. La théorie de la base – notamment renouvelée par Laurent Davezies – donne également aux métropoles une importance stratégique.

La théorie de la base économique

Cette théorie économique formulée initialement par Werner Sombart (1863-1941) et reprise en économie urbaine dans les années 1950 (Homer Hoyt, Douglass North, Charles Tiebout) affirme que le développement d’un territoire dépend des revenus captés depuis l’extérieur de ce territoire, appelés revenus basiques (Davezies, 2008). Ces revenus ont longtemps été assimilés aux activités d’exportation d’un territoire. Ainsi, « *on passe d’une approche initiale en termes de formation du revenu et de circulation monétaire à une approche productive ricardienne qui pose la question macroéconomique locale dans les mêmes termes que celle des nations* » (Davezies, 2009), ce qui a valu à la théorie de la base de nombreuses critiques - comme de ne pas tenir compte de la demande autonome (Poirine, 2015) - et un « autodafé » dans les années 1980 (Davezies, 2009).

Laurent Davezies l’a néanmoins utilisée, notamment dans *La circulation invisible des richesses* (Davezies 2008), afin de démontrer que la base « productive » d’un territoire génère moins de revenus que les emplois publics, les pensions de retraite et prestations sociales, ou encore les revenus générés par le tourisme ou les résidences secondaires (appelés base résidentielle). En différenciant la notion de croissance (traduite par le PIB/hab.) de celle de développement (retranscrites à travers les revenus par habitant ou les taux de chômage), il a également montré que cette base résidentielle permet à des lieux peu voire non productifs d’avoir un meilleur développement que des lieux de production (notamment les métropoles), qui ont de la « croissance sans développement », c’est-à-dire des taux élevés de PIB/hab. mais également des taux de chômage élevés. Il identifie ainsi une circulation des richesses allant des territoires productifs vers les territoires « résidentiels »²²³, qui ne produisent pas ou peu de richesses et ont donc un développement dépendant des revenus captés de l’extérieur, comme le disaient initialement les auteurs de la théorie de la base.

²²³ Les bases résidentielles (45%) et sociales (22%) représentent plus que la base productive (21,9%).

Pour Laurent Davezies, cela remet en cause l'idée d'une « fracture » entre les métropoles et les territoires périphériques, d'un abandon des villes moyennes et du rural (Davezies, 2008). En effet, la vision de cette fracture serait due à un biais induit par l'utilisation du PIB par habitant, qui ne retranscrit (qu'imparfaitement) le développement d'un territoire. Or, si jusqu'aux années 1980 les courbes des inégalités interrégionales de PIB par habitant et des inégalités interrégionales de revenus étaient toutes les deux en baisse, on assiste depuis à une augmentation des inégalités interrégionales de PIB par habitant quand celles de revenus continuent de diminuer. Cela serait dû à l'augmentation constante des transferts publics de revenus, passés de 28% du PIB en 1950 à 55,4% en 2003, ce qui remet en cause la thèse du « retrait de l'État » (Davezies, 2008). Alors que Laurent Davezies n'interprétait pas les prélèvements comme un facteur d'asphyxie (dans son livre de 2008), il a changé d'avis à la suite de la crise des *subprimes* et surtout de la crise de la dette (Davezies, 2012). En effet, la crise de la dette nécessiterait un ajustement structurel visant à réduire les dépenses publiques pour résorber la dette, ce qui rendrait vulnérables les territoires dont les revenus dépendaient des transferts de l'État ou des emplois publics. La France serait donc obligée de passer d'une logique de redistribution à une « *logique d'efficacité* » (Davezies, 2012 ; Davezies, Pech, 2014), qui consiste à donner aux territoires les plus dynamiques, à savoir les métropoles, des conditions de développement optimales. En raison des transferts de revenus identifiés dans sa théorie de la base et de la circulation des richesses, cela bénéficierait à terme aux territoires à base résidentielle et/ou sociale.

Des métropoles délaissées malgré leurs vertus ?

Le point commun entre ces travaux s'inspirant de la NEG et de la théorie de la base, portées notamment en France par Pierre Veltz et Laurent Davezies, est la remise en cause de l'idée selon laquelle la métropole parisienne (et les métropoles en général) bénéficierait d'une situation privilégiée. Ils cherchent au contraire à montrer qu'elle est, depuis les politiques d'Aménagement du Territoire mené par la DATAR et à cause de l'héritage idéologique français symbolisé par le livre de Jean-François Gravier (1947), « *vidée et dénigrée* » (Davezies, 2008), bridée (Veltz, 2015), que les métropoles sont victimes de « *difficultés économiques et sociales aigues* » (Davezies, 2008), ont « *des performances médiocres* » (Davezies, 2012) à cause d'une « *tradition anti-urbaine* », d'un « *vieux fond urbanophobe* » (Veltz, 2015 ; 2013) qui contrarie la métropolisation des villes françaises (Davezies, Pech, 2014). Les métropoles françaises seraient ainsi sacrifiées au nom de l'égalité alors que « *pour être dans la course internationale,*

on a besoin d'équipes qui jouent en première division » (Veltz, 2015) et que dans le contexte de crise qui secoue la France, « *l'égalité n'aura pas sa place* » (Davezies, 2012). La rhétorique employée est donc contradictoire, puisqu'ils conviennent que les métropoles sont à la fois victimes d'inégalités de traitement à cause d'une tradition anti-urbaine et également victimes de l'égalitarisme français de l'Aménagement du territoire.

Ce supposé dénigrement des métropoles est jugé d'autant plus dommageable dans un contexte où « *l'aspect économique et social positif du fait métropolitain est désormais acquis* » (Veltz, 2015), « *dans un contexte intellectuel unanime de célébration, par les économistes, d'un fait métropolitain qui serait la forme de réponse territoriale la plus adaptée à la mondialisation* » (Davezies, 2008). De plus, brider les métropoles reviendrait à brider la Province, puisque « *Paris subventionne la Province* » (Veltz, 2013) : par les dépenses publiques et les transferts sociaux, et par les flux de touristes, de retraités.... car « *quand on aide les grandes villes, on aide donc l'économie française tout entière!* » (Giblin, 2018). Mettre davantage de moyens pour les éléments les plus productifs - en raison d'une logique d'efficacité de l'investissement de l'argent public - n'est pas une idée nouvelle puisqu'elle était par exemple défendue par Louis Davin (voir Chapitre 1) au colloque international de science régionale en 1960 (Harsin, Davin, 1961). Pour Laurent Davezies, c'est un moyen de faire ensuite ruisseler les gains de productivité en revenus dans l'ensemble des territoires. Mais pourquoi la concentration métropolitaine permettrait-elle une plus grande productivité ?

La performance économique contemporaine serait, contrairement à l'époque fordiste caractérisée par des organisations hiérarchisées et verticales, de plus en plus dépendantes des relations inter et intra-firmes (Veltz, 2002), dans ce qui est appelé en géographie économique le « tournant relationnel » (*relational turn*, Boggs, Rantisi 2003). Il y a ainsi une interpénétration croissante des acteurs dans les territoires. Mais contrairement à l'approche des districts, les pro-métropoles ne limitent pas la possibilité de ces échanges au « *small* » et au local : elles seraient également possible dans les grandes entreprises et dans les régions métropolitaines, et par une proximité autre que physique (sociale, historique) (Veltz, 2005). Les métropoles seraient plus à même, grâce à leur taille et la concentration de talents qu'elles contiennent, de favoriser ces interconnexions et la circulation des connaissances, par exemple sur des campus comme Paris Saclay (Veltz, 2015). On retrouve chez ses auteurs les arguments de la NEG : les coûts de transaction y sont plus faibles (grâce à l'effet « hub » et la taille), les échanges en matière grise facilités. Néanmoins, alors que la NEG évoque aussi bien les forces

centripètes que les forces centrifuges conduisant à la métropolisation ou à la dispersion, ces auteurs ne retiennent que les arguments en faveur de la concentration (Bouba-Olga, Grossetti, 2018). Ce paradigme suggère donc aux politiques publiques de favoriser l'attraction des « classes créatives », censées être plus mobiles, dans les grandes villes par le développement de *soft factors* (Florida, 2002, cité par Bouba-Olga, Grossetti, 2018).

La démonstration de « *l'aspect économique et social positif du fait métropolitain* », acquise pour Pierre Veltz (2015), reste pourtant sujette à débat et ne serait même qu'une « *mythologie* », née de l'appréciation biaisée de certaines statistiques (Bouba-Olga, Grossetti, 2018).

La « mythologie » métropolitaine

Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti (Bouba-Olga, 2018 ; Bouba-Olga et al., 2016 ; Bouba-Olga, Grossetti, 2014 ; 2018) ont dans leurs travaux remis en cause le « *statut d'évidence* » de certaines idées des partisans des métropoles comme Laurent Davezies ou Pierre Veltz. Le point de départ de cette « *mythologie* » qui raconte la nouvelle importance des métropoles se trouve dans l'exacerbation de la concurrence liée à la mondialisation, qui conduirait les politiques publiques à devoir axer leurs efforts sur l'innovation, localisée dans des zones très denses où se concentrent les talents et les « classes créatives » (Bouba-Olga, Grossetti, 2018). Les autres territoires, les « perdants » de la mondialisation, devraient quant à eux trouver leur place en complément des métropoles (en développant l'économie présentielle, en s'inscrivant dans une production complémentaire ou en favorisant la mobilité avec la métropole). Ce genre de discours est aujourd'hui souvent repris dans les sphères politiques²²⁴, académiques (Giblin, 2018) ou encore médiatiques (par exemple Feltin-Palas, 2017)²²⁵.

Ces « croyances partagées » reposent sur les axiomes suivants : les métropoles seraient plus productives, les chercheurs seraient plus productifs quand ils sont concentrés, et le succès dépendrait de l'attractivité (Grossetti, Bouba-Olga, 2018). Concernant la productivité, Olivier

²²⁴ Par exemple dans des politiques sectorielles comme l'enseignement supérieur et la recherche, avec les « pôles de compétitivité » de Nicolas Sarkozy en 2005 ou la récente proposition de loi de programmation pluriannuelle de la recherche (2019).

²²⁵ En reprenant les idées de Pierre Veltz et Béatrice Giblin, M. Feltin-Palas, journaliste à L'Express, explique que dans l'économie de la connaissance, les grandes villes sont stratégiques et que par conséquent « il ne faut surtout pas [les] handicaper ».

Bouba-Olga et Michel Grossetti démontrent que l'usage de l'écart type pour mesurer les inégalités interrégionales de PIB par habitant et de revenu est inapproprié du fait de sa sensibilité aux valeurs extrêmes, en l'occurrence l'Ile-de-France, et qu'en enlevant cette dernière, la dissociation des courbes des deux variables (inégalités interrégionales de PIB/hab. et de revenu, Davezies, Pech 2014) ne se vérifie pas. La surproductivité apparente de l'Ile-de-France, qui justifierait un accroissement des dépenses publiques en sa faveur du fait de son efficacité et de son effet redistributif, ne serait due qu'à un biais résultant de l'utilisation du PIB par habitant plutôt que du PIB par emploi (or Paris possède un taux d'emploi plus élevé que la province et beaucoup d'actifs viennent de régions voisines). De plus, la surproductivité qui apparaît également à la lecture du PIB par emploi ne serait due qu'à des effets de composition²²⁶ (davantage de services et de sièges sociaux) et à l'interdépendance entre Paris et la province (sans les usines de province, Paris n'aurait pas ces sièges sociaux) (Bouba-Olga, Grossetti, 2014).

Le dernier axiome concerne l'attractivité, plus particulièrement des élites et des talents, et repose sur l'idée que ces dernières sont mobiles et que leurs choix de localisation reposent sur une comparaison entre les différentes aménités urbaines proposées par les territoires. Or, cette proposition se heurte au fait que cette mobilité est plus faible que prévue : plusieurs enquêtes montrent en effet que les « créatifs » ne sont pas si mobiles que cela (53,3% sont nés dans l'agglomération où ils vivent), que seuls 9% d'entre eux ont choisi leur localisation en fonction de *soft factors* (Martin-Brelot et al., 2010, cité par Bouba-Olga, Grossetti, 2018), et que les flux d'IDE résultent davantage de logiques macro-régionales que de logiques métropolitaines (Finance, 2017, cité par Bouba-Olga, Grossetti, 2018). Ainsi, les axiomes sur lesquels reposent la mythologie métropolitaine sont critiquables, ce qui pose des questions de fond en ce qui concerne l'orientation des politiques publiques territoriales.

Les deux paradigmes présentés sont ainsi très proches, ayant la même finalité (la compétitivité), et complémentaires, avec des approches différenciées selon les caractéristiques des territoires (espace métropolitain ou non-métropolitain). Les métropoles doivent alors créer

²²⁶ Pour Ludovic Halbert, les analyses de Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti sont vraies statistiquement, mais en corrigeant les effets de composition démographique et de structures sectorielles, elles corrigent les effets de structure, ce qui « dénie finalement à la région capitale les caractéristiques associées à sa dimension métropolitaine ». p.20.

leur compétitivité à partir de la valorisation des effets d'agglomération et de l'attraction des « classes créatives », tandis que les espaces qui en sont dépourvus doivent élaborer des réseaux économiques locaux sur le modèle du néo-régionalisme. Bien que cela ne transparaisse pas dans les travaux académiques des deux paradigmes, les institutions (UE, État) possèdent ainsi deux déclinaisons d'un même référentiel permettant de mettre en place des politiques de compétitivité sur l'ensemble des territoires.

Conclusion du chapitre 3

Du premier plan quinquennal de 1946 (Plan Monnet) aux dernières réformes régionales (loi MAPTAM, NOTRe et réforme de la carte régionale), le processus de régionalisation a donc mobilisé des référentiels très variés, issus des différentes variantes du régionalisme (centralisateur, décentralisateur, fonctionnel, néolibéral) (Figure 26). Au sein d'une même année, deux réformes peuvent ainsi renvoyer à deux référentiels antagonistes : par exemple les comités d'expansion (1954) renvoyant à un régionalisme décentralisateur ont été décrétés représentatifs au moment où les programmes d'action régionale (décrétés en 1955) – d'origine centralisatrice - ont été instaurés. Il n'existe donc pas *une* régionalisation bien ordonnée mais bien un processus, au sein duquel sont intervenus divers acteurs, pour différentes raisons et à des échelles variées.

Bien souvent, les décisions avaient pour objectif de moderniser les institutions déjà existantes, en redéfinissant leur champ de compétence, en modifiant leur cadre territorial, ou bien leur administration, ce qui montre toute l'importance d'inscrire la réflexion dans une lecture historique, puisque chaque réforme est relative aux décisions passées. De plus, nous avons souligné le caractère incrémental du processus de régionalisation, qui institua au bout de plusieurs décennies un changement important par la succession de multiples réformes qui sont intrinsèquement des réformes de faible ampleur. En effet, même les lois de décentralisation (1981-86) sont décomposées en plusieurs réformes (Figure 7) qui ont contribué à établir un changement conséquent, mais qui ne forment pas un ensemble cohérent, à cause notamment du mélange entre les idées (décentralisatrice, modernisatrice) et les intérêts (lobbies départementaliste ou communaux par exemple). Ainsi, la loi portant sur la répartition des compétences (mars 1982) et la loi de réforme de la planification (juillet 1982) ont été menées par des hommes (Gaston Defferre, Michel Rocard) appartenant au même gouvernement mais aux idées différentes (modernisation de l'action publique contre régionalisme autogestionnaire). A l'aune du concept d'incrémentalisme, il ne faut donc pas chercher la cohérence des réformes de l'action publique mais plutôt leurs inévitables incohérences, à l'origine de dysfonctionnements qu'il faut donc identifier pour ensuite les résoudre. L'absence d'adaptation des périmètres territoriaux à la suite des transferts de compétences économiques aux régions françaises est une incohérence à l'origine de multiples problèmes, et la suite de ma

thèse a pour objectif de le démontrer à travers l'exemple du Bassin parisien, présenté en détail dans le chapitre suivant.

A travers une lecture cognitive de la régionalisation, nous avons également montré que contrairement à la conception hégémonique des référentiels développée par Pierre Muller et Bruno Jobert (1987), il n'existe pas un seul référentiel mobilisé lors de chaque grande période historique. Alors que selon eux les réformes allant de 1950 à 1980 auraient dû renvoyer au référentiel keynésien et celles menées depuis au référentiel néolibéral, notre lecture a montré qu'il existe en réalité des nuances plus fines, avec la permanence d'idées au cours des périodes mais dont l'importance varie. Par exemple, les référentiels centralisateur et fonctionnel étaient présents à la fin des années 1940 (IGAMIES et Plan Monnet) et le sont toujours dans les lois MAPTAM et NOTRe (2014-2015), malgré le supposé passage d'un référentiel global keynésien à un référentiel global néolibéral. De plus, le référentiel néolibéral était présent bien avant 1980 (voir à ce sujet Brennetot, 2017). En revanche, il est possible d'identifier la domination relative d'un référentiel régionaliste sur les autres à chaque grande période : centralisateur jusqu'aux années 1980, puis néolibéral, sans qu'il y ait hégémonie, c'est-à-dire une domination sans partage.

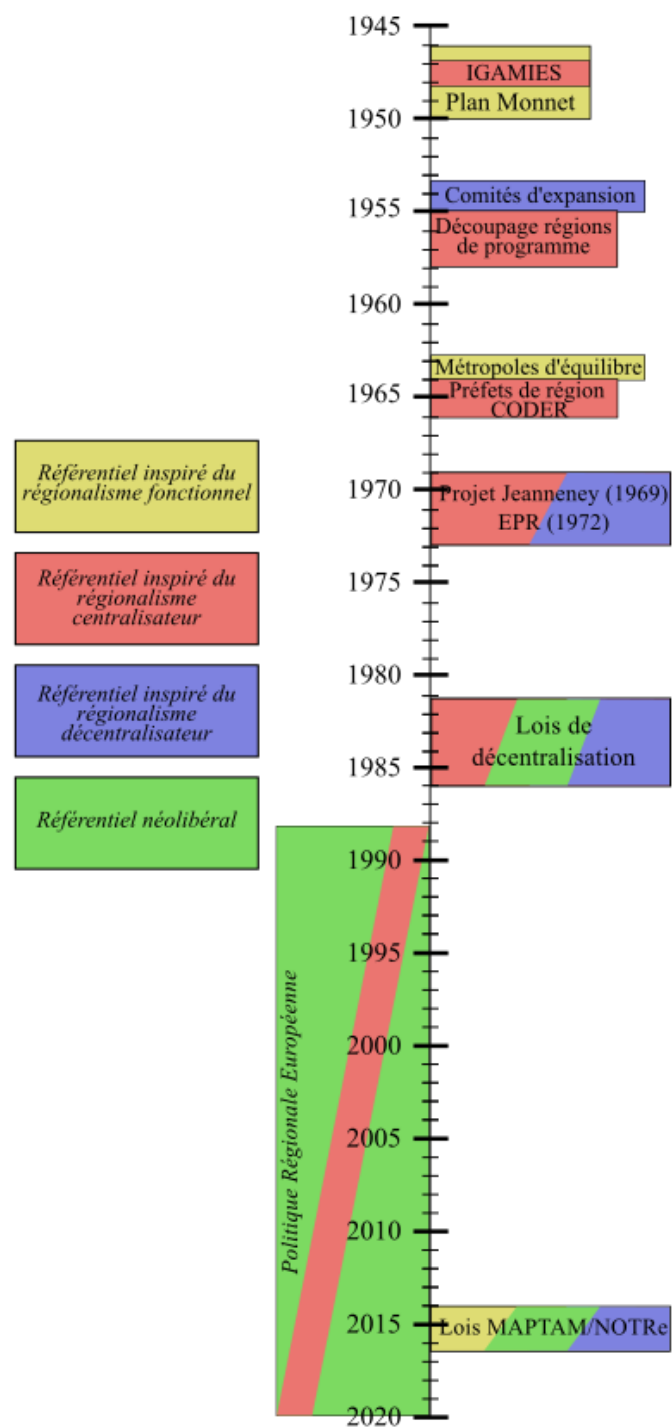


Figure 26 : frise représentant la diversité des référentiels mobilisés lors de la régionalisation française (non exhaustif).

Réalisation N. GOUIN.

Le chapitre suivant a pour objectif de présenter le terrain d'étude dans lequel nous présentons les conséquences de ces incohérences du processus de régionalisation : le Bassin parisien. Cet espace a été choisi car il est au centre des tensions existantes entre les différentes

conceptions du régionalisme et parce que les régions qui le composent souffrent depuis des décennies de difficultés économiques, alors qu'elles étaient relativement avancées dans les années 1960. Nous tenterons en deuxième partie d'établir le lien entre les incohérences du processus de régionalisation et les difficultés économiques traversées par les régions périphériques du Bassin parisien.

Chapitre 4 - Les crises des régions du Bassin parisien

L'expression « Bassin parisien » désigne initialement une unité géologique²²⁷ (un bassin sédimentaire) et a été reprise dans le domaine de l'Aménagement du Territoire dans les années 1960 pour désigner l'espace d'aménagement périphérique de la région parisienne, morcelé au cours de l'histoire institutionnelle de la France en plusieurs régions administratives. Alors que ces dernières figuraient parmi les régions les plus performantes économiquement jusqu'aux années 1970, elles sont aujourd'hui en crise(s). En effet, elles cumulent notamment depuis 1975 et l'apparition de la crise industrielle des difficultés démographiques, une forte hausse du chômage qui les place parmi les régions françaises les plus touchées ainsi qu'un faible niveau de qualification. Après avoir défini l'espace du Bassin parisien, l'objectif de ce chapitre est de présenter ces évolutions négatives et d'exposer les lacunes de ces régions vis-à-vis des référentiels actuels de développement économique territorial, particulièrement en ce qui concerne le potentiel d'innovation et les fonctions métropolitaines des grandes villes. Les crises et la relative impuissance des décideurs des régions périphériques dans la conduite des politiques économiques questionnent directement le processus de régionalisation et notamment l'impact du découpage sur les trajectoires de développement économique des territoires. En effet, comme le dit Thérèse Saint-Julien (dans Guermond and al., 1995) en comparant les cartes représentant les dispositifs d'aides au développement régional et à l'aménagement : *« la réflexion sur l'aménagement du territoire [...] paraît embarrassée à la fois par l'identité de cet espace, par ses contours, et par son devenir. [...] cette instabilité des affichages témoigne d'une difficulté de choix quant au statut octroyé à cet ensemble régional, considéré tantôt comme zone fortement métropolisée en attente d'expansion parisienne directe, tantôt comme zone rurale sous-peuplée et laissée pour compte. Ces représentations, révélatrices d'une difficulté durable, traduisent un certain abandon de cet ensemble fractionné en au moins cinq régions, resté livré au jeu spontanée des forces du moment. Sur la durée, les groupes de travail qui ont été conviés à se pencher sur le devenir du Bassin parisien semblent avoir été inversement proportionnels à la volonté politique de prendre sérieusement en charge ce dernier ».*

Pour comprendre ces trajectoires qui questionnent directement la responsabilité de l'État, il est nécessaire de revenir sur le choix du Bassin parisien comme cadre territorial privilégié de la politique d'aménagement du territoire, qui fait suite à la publication du

²²⁷ Elle est toujours utilisée dans ce sens aujourd'hui, par exemple dans les politiques interrégionales de l'Union Européenne visant au bon fonctionnement environnemental des bassins versants.

SDAURP (1965). Ce schéma envisageait un aménagement ambitieux²²⁸ de Paris à l'échelle du district de la Région parisienne, à cause du découplage opéré lors de l'établissement des régions de programme (1955-58) entre une région urbaine (le district de la Région parisienne) et son aire d'influence (les autres régions limitrophes). Les inquiétudes des élus des régions périphériques et l'opposition doctrinaire de la DATAR à l'égard de ce schéma contribuèrent à la désignation du Bassin parisien comme espace d'aménagement, ce qui s'interprète donc comme une forme de compensation vis-à-vis des décisions de politiques publiques passées, dans une logique de *path dependency*.

Ainsi, le Bassin parisien est un objet scientifique très intéressant, car sa spécificité géographique - espace centré autour d'une ville globale - soulève de nombreux problèmes. Premièrement, il cristallise les tensions existantes entre les différentes conceptions du régionalisme à propos du rôle des régions et des délimitations territoriales afférentes. En effet, le Bassin parisien constitue une région polarisée par Paris - d'après les travaux d'économie spatiale et le régionalisme fonctionnel – sans réalité institutionnelle, puisqu'il est composé de plusieurs « régions plans » séparées de leur pôle économique²²⁹, Paris. Le processus institutionnel de régionalisation a donc créé dans le Bassin parisien des régions dont les décideurs ont la charge du développement économique, mais qui dépendent d'une « ville globale » (Sassen, 2004) située dans une région institutionnelle – l'Ile-de-France – concurrente du fait des principes de développement néolibéraux instaurés depuis les années 1980. Deuxièmement, il soulève des problèmes politico-économiques difficilement conciliables, et notamment l'articulation entre les délimitations régionales et la question de l'égalité de capacité entre les régions pour parvenir à répondre aux objectifs de développement économique. En effet, le choix de séparer l'Ile-de-France de ses régions limitrophes²³⁰ restreint la région d'appartenance de Paris à une petite portion de son espace d'influence, ce qui pose des problèmes d'égalité régionale au sein du Bassin parisien puisque les décideurs des régions périphériques n'ont pas de pouvoir sur des décisions qui pourtant les concernent. Toutefois, rassembler toutes les régions existantes au sein d'un Bassin parisien unifié conduirait à une

²²⁸ Avec notamment la mise en place des villes nouvelles.

²²⁹ Ce qui ne constitue pas une exception en Europe, comme en témoigne les travaux comparatifs sur les *mega-city regions* (Hall, Pain, 2006) : l'aire fonctionnelle des *mega-cities* ne correspond jamais à une division administrative.

²³⁰ Compréhensible dans le contexte intellectuel des années 1950 qui souhaitait réduire les inégalités régionales et donc s'opposait à constituer une gigantesque région autour de Paris.

inégalité à l'échelle nationale, du fait de l'existence de la mégapole parisienne, entre une gigantesque région autour de Paris rassemblant un tiers de la population et d'autres régions plus petites. Politiquement, il y a là un problème presque insoluble.

I. Le Bassin parisien : structuration d'un espace par et autour de la région parisienne

A. Définition du Bassin parisien

L'appellation Bassin parisien renvoie à plusieurs définitions au cours de l'histoire. Comme son nom l'indique, c'est avant tout une région géologique²³¹ en référence au bassin sédimentaire délimité par le Massif armoricain, les Vosges et le Massif Central. C'est néanmoins au tournant des années 1960 que cette notion fut davantage employée pour désigner l'aire d'attraction de Paris dans les milieux aménageurs (Thiard, 2001), à la suite des travaux sur l'armature urbaine de la France (par exemple Hautreux, Rochefort, 1964) qui l'identifiaient comme une région fonctionnelle. Par la suite, le Bassin parisien servit de cadre d'action pour certaines politiques d'aménagement du territoire.

**Avant-propos du projet de Livre Blanc pour le Bassin parisien, texte adopté le 6 mars 1969
par le Groupe Interministériel d'Aménagement du Bassin parisien**

« Le phénomène mondial d'urbanisation a créé un souci nouveau, celui de traduire dans l'espace les objectifs du développement économique et urbain. Cet aspect majeur de l'aménagement du territoire se manifeste de manière particulièrement contraignante dans le cas des agglomérations multimillionnaires ou des grandes capitales : de nouveaux cadres de pensée et de nouveaux cadres d'action deviennent nécessaires à une échelle qui est désormais celles de vastes ensembles de villes et de régions.

En France, depuis la publication en 1965 du Schéma Directeur de la Région Parisienne, la notion de région urbaine entourant la capitale est devenue familière. Mais la solution des problèmes posés par la croissance parisienne ne pouvait être trouvée dans les seules limites de la Région et, parallèlement aux efforts tendant à situer cette croissance à l'intérieur du cadre national, il est apparu nécessaire de la repenser dans un espace mieux à sa mesure : celui du Bassin parisien »

Encadré 4 : Avant-propos du projet de Livre Blanc pour le Bassin parisien (1969)

Comme le souligne l'avant-propos du projet de Livre Blanc pour le Bassin parisien (1969, Encadré 4), le cas de Paris provoque des tensions entre les différentes définitions de la

²³¹ Jean-Paul Lacaze (2008) dit à ce propos : « Les géographes ont fait une exception curieuse en baptisant du nom d'une ville le bassin d'un fleuve. Ce choix est révélateur : là, les réalités de la géographie économique et sociale l'emportent sur les données physiques ».

Région, puisque les délimitations de la région plan à laquelle appartient Paris – correspondant à la région urbaine de la capitale – ne coïncident pas avec l'espace qu'elle polarise et influence, le Bassin parisien. Si dans des études récentes Paris est incorporée au sein du Bassin parisien (IAURIF, 2009), le Bassin parisien désignait initialement l'espace polarisé par la région de Paris mais excluant cette dernière (IAURP, 1966), comme l'indiquait les délimitations données à plusieurs reprises par la DATAR dans les années 1960²³². Nous avons choisi de conserver cette définition historique pour définir le Bassin parisien comme la zone d'influence de Paris en dehors de l'Ile-de-France, ce qui réunit (Figure 27) les anciennes régions de Picardie, Champagne-Ardenne, le Centre, la Haute et la Basse-Normandie, ainsi que les départements de la Sarthe, de l'Yonne et de la Nièvre²³³ (DATAR, 1969), soit environ 10 millions d'habitants. L'exclusion de l'Ile-de-France de la définition du Bassin parisien est due à la dissociation historique entre l'aménagement de la région parisienne et celui de son aire d'influence entraînée par le SDAURP (1965). En effet, le Bassin parisien fut construit « en négatif » de la région parisienne, dans une forme de compensation due à sa double absence dans le SDAURP (1965) et dans la politique des métropoles d'équilibre (1963).

²³² Les limites de cet espace sont soumises à des variations selon les études, ce qui est normal pour l'étude d'une région polarisée.

²³³ Selon les études, certains départements ne sont pas intégrés dans le Bassin parisien, comme la Manche ou la Nièvre (par exemple Subra, 2009).

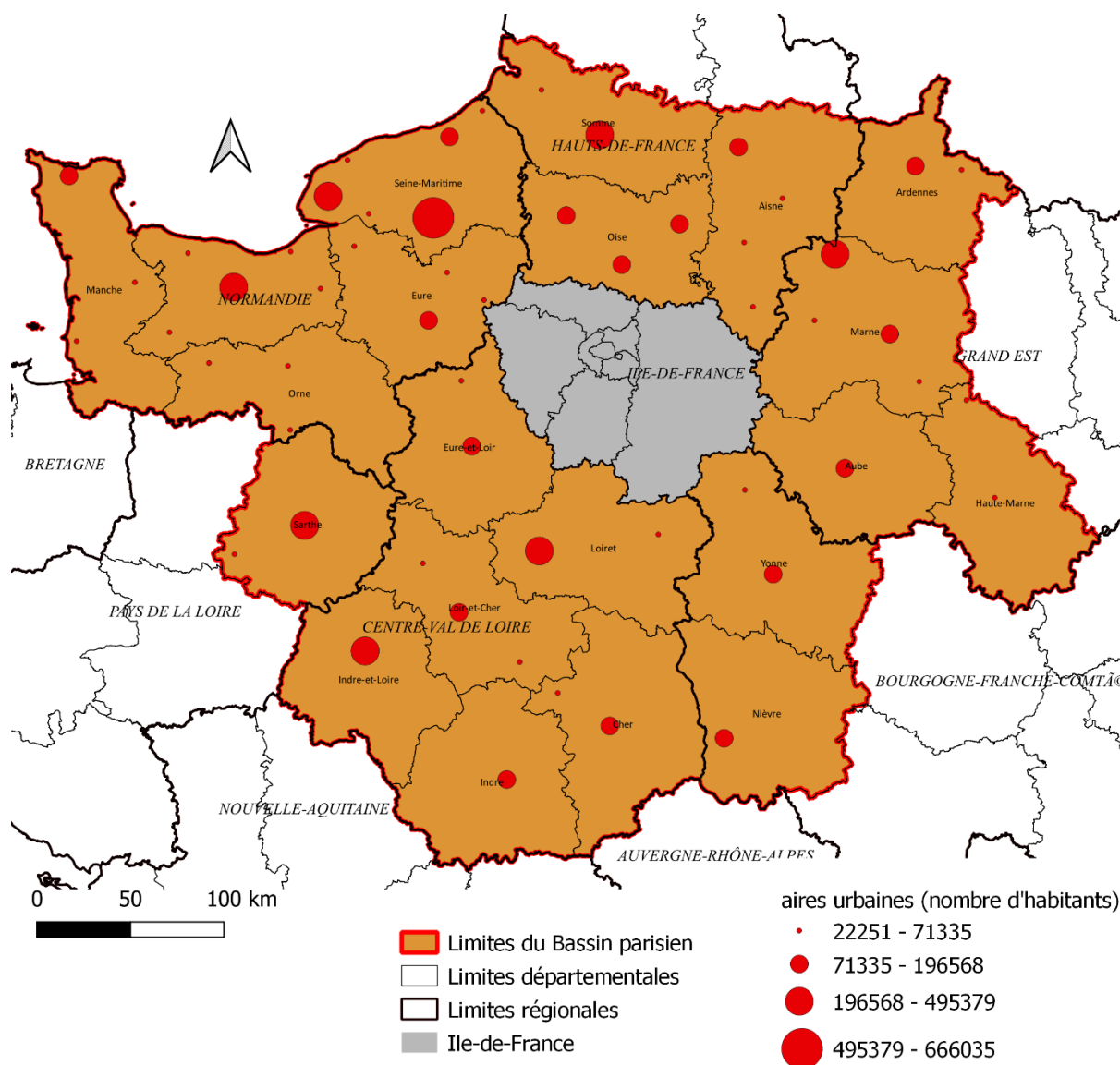


Figure 27 : Carte du Bassin parisien selon la littérature. Réalisation : N. Gouin

L'influence parisienne se traduit de différentes façons : par les flux matériels et immatériels dominés par la région-capitale, ainsi que par la structuration centralisée de l'appareil productif du Bassin parisien à la suite de la déconcentration industrielle (1955-1975). La combinaison de ces critères permet de définir les limites du Bassin parisien.

Une zone de flux polarisée par Paris

Le Bassin parisien est tout d'abord un espace de flux matériels et immatériels polarisés par Paris. Cette polarisation se ressent particulièrement pour certaines variables : par exemple la part des emplois industriels contrôlés depuis Paris - historiquement très élevée par rapport aux autres régions françaises (Figure 28) -, le pourcentage d'étudiants natifs d'autres régions

inscrits dans une université francilienne, ou les flux domicile-travail. Comme le montrent à intervalles réguliers différentes analyses (voir par exemple DATAR, 1974 ; Berroir et al., 2011 ; 2012), le réseau de villes du Bassin parisien est dominé par Paris, bien desservie par les différentes villes périphériques, alors que les relations interrégionales entre ces dernières sont faibles (Guermond, 2009, dans IAU-IDF, 2010). Cette polarisation s'illustre également par l'exode des ressources humaines jeunes et qualifiées (Michel, 1994), et l'importance des migrations pendulaires, avec 260 000 travailleurs (5% des emplois franciliens) effectuant chaque jour la navette entre leur département et l'Ile-de-France. Cela entraîne des carences en formation et en qualification dans ces régions périphériques, amplifiées par l'ancienne structure industrielle comme en Haute-Normandie (Michel, 1994). A l'inverse, le Bassin parisien est aussi un espace de repos qui attire des flux de touristes et de retraités vers la côte normande ou les résidences secondaires. Ces indicateurs conduisent habituellement à considérer la relation entre l'Ile-de-France et ses régions limitrophes comme un exemple classique d'un modèle centre-périphérie, développée en géographie par Alain Reynaud (1981) dans le prolongement des théories marxistes du développement inégal (Battistella, 2013). Ce modèle analyse les liens dissymétriques et les interactions de dépendance entre une périphérie relativement dominée et un centre relativement dominant. Frédéric Gilli a récemment repris ce concept dans ses travaux pour caractériser le Bassin parisien, en se basant notamment sur les déplacements domicile-travail (Gilli, 2005 ; Gilli et al., 2008), l'organisation de l'espace industriel (Gilli 2005), ou encore la mobilité des entreprises (Gilli et al., 2008).

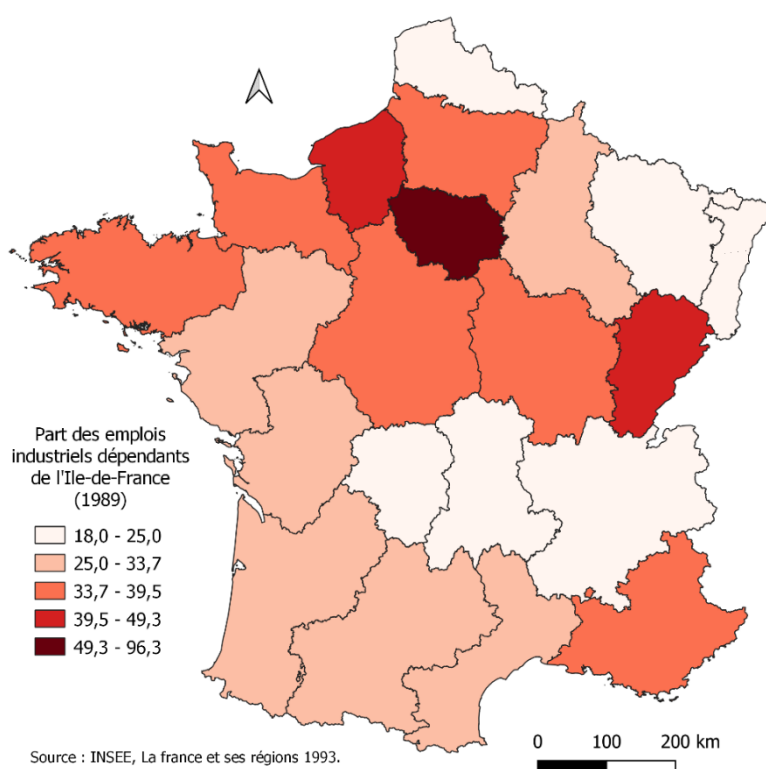


Figure 28 : part des emplois industriels dépendants de l'Ile-de-France en 1989.

Néanmoins, ce modèle souffrirait d'un certain nombre de faiblesses théoriques (Mirloup, CEDETE, 2002), puisqu'il a justement été bâti à partir de l'exemple du Bassin parisien - en ignorant trop souvent les exemples étrangers - et pérennise une situation effective au milieu du XX^{ème} siècle mais qui a depuis évolué. Le processus de métropolisation²³⁴ qui a émergé depuis les années 1990 tend en effet à modifier les configurations territoriales de l'organisation fordiste du travail (Thiard, 2001 ; Veltz, 2005). Par conséquent, enfermer les régions du Bassin parisien dans l'appellation de « périphérie » serait réducteur et caricatural selon Joel Mirloup (Mirloup, CEDETE, 2002), car elle échouerait à prendre en compte la diversité de situation de ces régions. Joel Mirloup (2002) propose ainsi l'appellation de *région périmétropolitaine*, soit une « *région entourant une aire métropolitaine susceptible d'en déterminer les dynamiques du fait de la proximité* », avec différents stades de métropolisation. Néanmoins, hormis à Orléans dans une certaine mesure, la domination de la région parisienne

²³⁴ « Ensemble des processus induits par la mondialisation, affectant le système productif par valorisation des relations financières, de l'innovation, de l'information, et privilégiant les lieux qui les contrôlent, les initient, à savoir les métropoles » (Mirloup, CEDETE, 2002).

reste toujours prégnante. Le Bassin parisien serait donc un cas de « *métropolisation passive* » : malgré la métropolisation de la mégalopole parisienne, ses régions contiguës ne bénéficient pas d'une évolution positive de leurs fonctions, de la nature de leurs emplois ni d'implantation des sièges sociaux (Mirloup, CEDETE, 2002).

L'approche en couronnes concentriques (Gay, 2000) du schéma centre-périphérie qui apparaît à la lecture de certaines statistiques (flux domicile-travail, Gilli 2005) serait également remise en question par la métropolisation de Paris et les volontés d'émancipation des villes et régions du Bassin parisien (Béhar, Estèbe, 2009). Selon ces auteurs, « *Paris n'est plus la seule porte d'entrée mondiale* », ce qui s'illustrerait notamment par l'émancipation de petits aéroports grâce aux compagnies *low-cost* (Beauvais) ou la volonté de constituer des réseaux urbains permettant de faire contrepoids à Paris, comme Normandie-Métropole. La désindustrialisation aurait également diminué l'influence parisienne, ce qui fait dire à Daniel Béhar et Philippe Estèbe (2009) que « *la mondialisation «libère» le Bassin parisien de l'emprise de l'Île-de-France* », sans que l'on comprenne vraiment pourquoi et dans quelle mesure.

Malgré des réserves sur le caractère révolu du schéma centre-périphérie, nous retenons l'appellation de « région périmétropolitaine » pour désigner les régions du Bassin parisien, en raison de son caractère moins péjoratif et qui fait davantage référence à une situation géographique de contiguïté qu'à la transcription d'une relation de domination qui pourrait tout autant être a-spatiale. Elle est également plus neutre scientifiquement et idéologiquement, car le terme « périphérique » fait référence à la pensée marxiste ou à certaines idées contestées et contestables (par exemple la « France périphérique » de Guilluy, 2014).

Si les flux permettent de cibler certains espaces, ils ne suffisent pas à eux seuls pour définir le Bassin parisien. D'autres territoires - en Bretagne, dans le Sud-Est ou encore dans le Massif central - entretiennent également des échanges migratoires conséquents avec Paris (Thiard, 2001). Par conséquent, il faut identifier d'autres facteurs, notamment historiques, pour définir l'espace du Bassin parisien.

Un espace privilégié pendant la déconcentration industrielle de Paris

Le Bassin parisien est également une « *région économique transformée par la taylorisation de l'espace industriel français au temps de la décentralisation industrielle* »

(Thiard, 2001). Entre 1954 et 1974, le Bassin parisien a en effet accueilli 40% des opérations de décentralisation (Guionnet-Devoize 1975, citée par Thiard 2001), ce qui permit aux départements limitrophes de la région de Paris (11 départements d'après Tugault, 1967) d'augmenter leur population active industrielle presque autant que les 76 autres départements de Province (Tugault, 1967). Un nombre important d'entreprises, issues majoritairement de la région de Paris, furent incitées (voire contraintes²³⁵) à transférer des établissements dans le Bassin parisien ou à y construire de nouvelles unités. Cela fut permis par la croissance des « Trente Glorieuses » et la diffusion spatiale du modèle d'organisation du travail fordiste. Le système productif du Bassin parisien fut profondément marqué par cet épisode, qui augmenta la proportion d'ouvriers et la dépendance vis-à-vis de l'Ile de France, lieu de commandement du système productif avec une forte concentration de cadres. Exception faite de la Haute-Normandie - à cause de l'industrie automobile - les transferts dans le Bassin parisien concernèrent surtout de petits et moyens établissements de production. Une étude de l'IAURP (1966) démontra que la taille (et l'autonomie) des établissements décentralisés augmentait en effet avec la distance à Paris.

En considérant le Bassin parisien comme une région unique polarisée par Paris, les aménageurs répartirent les activités en spécialisant chaque territoire : la Basse-Seine fut désignée comme complexe industriel et portuaire, les vallées de l'Oise et de l'Aisne, ainsi que le nord de la Champagne, comme axe logistique terrestre, et la vallée de la Loire Moyenne²³⁶ fut choisie pour accueillir des activités industrielles de pointe et du tertiaire supérieur (DATAR, 1969 ; Thiard, 2001). La région parisienne regroupait quant à elle les activités de recherche, de commandements, de marketing et de finances (Michel, 1994), provoquant par conséquent des interactions fortes et une faible autonomie des territoires périphériques vis-à-vis de Paris. De plus, cette répartition différenciée des activités impacta les trajectoires de développement de ces espaces, selon qu'ils aient été spécialisés dans le tertiaire (comme la vallée de la Loire) ou l'industrie lourde (comme la Basse-Seine).

²³⁵ D'après une étude de l'IAURP (1966), les déconcentrations de petits établissements à proximité de Paris seraient ainsi des phénomènes « naturels » tandis que celles des grands établissements dans des espaces plus éloignés seraient le fait des incitations et des contraintes imposées par l'État. Les acteurs publics jouèrent également un rôle très important - notamment l'État - par le biais des incitations et des aides.

²³⁶ La « métropole-jardin » (Zaninetti, Berry, 2017).

En effet, alors que la Basse-Seine accueillit autour de Rouen des grands établissements de production nécessitant une main d'œuvre ouvrière dans les années 1950 et 1960, Orléans bénéficia dans les années 1970 et 1980 d'un développement tertiaire de haut niveau, ce qui lui permet aujourd'hui de posséder une proportion de cadres supérieurs inhabituelle pour une ville du Bassin Parisien (Mirloup, 2002). Orléans figure ainsi parmi les 10 agglomérations françaises comptant le plus de sièges d'entreprises, et possède également un certain nombre de laboratoires privés (Servier) et publics (BRGM par exemple). Depuis les années 1990, l'implantation d'un centre IRD, du siège national de l'Institut français de l'environnement, des laboratoires CNRS (Mirloup, 2002) témoigne d'un embryon de décentralisation tertiaire de l'État vers Orléans, ce qui a entraîné l'implantation de centres de recherches privés et de plusieurs sièges sociaux. Etant donné que le Bassin parisien était envisagé comme une région unique par la DATAR, cette spécialisation tertiaire de la Vallée de la Loire a été réalisée au détriment des autres villes importantes que sont Rouen, Caen, Le Havre, Amiens ou Reims, ce qui peut expliquer pourquoi Orléans possède aujourd'hui un degré de métropolisation plus élevé que ces dernières (voir par exemple Berroir et al., 2012). Cette déconcentration qui caractérise le Bassin Parisien est donc un phénomène hétérogène qui a impacté de façon variée ses régions.

Pour conclure, le Bassin parisien est un espace contigu de la région parisienne dans lequel la polarisation de la capitale et son influence historique au moment de la déconcentration industrielle sont particulièrement significatifs, et dont il constitue en quelque sorte le « négatif » au niveau de la densité, des fonctions métropolitaines, ou encore des taux de qualification. La juxtaposition historique de politiques régionales menées tantôt à l'échelon du Bassin parisien (comme les spécialisations fonctionnelles des différents territoires), tantôt à l'échelon des régions institutionnelles (comme le SDAURP ou les différents plans d'aménagement), a provoqué certaines situations inégales en termes de spécialisation économique : l'aire urbaine d'Orléans, malgré une taille quasiment deux fois inférieure à celle de Rouen, possède une part de CFM²³⁷ dans l'emploi plus élevée (10,8 contre 8,1% en 2015, INSEE Centre Val-de-Loire, 2019).

Ce phénomène de déconcentration industrielle fut néanmoins remis en cause à partir de la crise industrielle des années 1970 et de la fin du système de production fordiste, qui entraîna

²³⁷ D'après les statistiques et la nomenclature de l'INSEE. CFM : Cadres des fonctions métropolitaines, dans les secteurs de conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion et culture-loisirs.

une diminution des interactions économiques entre la région parisienne et les régions limitrophes.

B. Le tournant des années 1970, point de départ des crises socio-économiques

L'évolution historique du système productif du Bassin parisien est à mettre en relation avec celle du système productif de la région parisienne, qui a connu trois phases depuis 1850 (Beckouche, 1995). De 1850 jusqu'au début de la déconcentration industrielle²³⁸, la région parisienne constituait « *un système productif complet* », composé de branches industrielles classiques et de haute-technologie, de PME et de sous-traitant, sans être autarcique pour autant. Les régions du Bassin parisien étaient alors peu impactées par le système de production de la capitale, alors considérée comme « *la première usine de France* » (Beckouche, 1995) et concentrant la croissance économique nationale. Ensuite, la déconcentration taylorienne des firmes parisiennes dynamisa l'ensemble du territoire français, et particulièrement l'espace fonctionnel²³⁹ du Bassin parisien (Thiard, 2001). Mais à partir de la crise du système fordiste, généralement assimilée aux années 1970 et à l'internationalisation de l'économie, le système productif parisien – et plus largement français – entra dans une économie « *post-industrielle* », « *post-fordiste* » (Lipietz, 1985), ou encore « *informationnelle*²⁴⁰ » (Castells 1989, cité par Beckouche 1995), qui contribua à une diminution des interactions entre Paris et le Bassin parisien (Thiard, 2001).

En effet, l'ouverture de l'économie française, débutée dès l'après-guerre (Brennetot, 2017b), s'accéléra à partir des années 1980 et accentua l'exposition à la concurrence des entreprises françaises (Veltz, 2005), ce qui impacta en premier lieu les emplois ouvriers peu qualifiés situés dans les établissements « déconcentrés » du Bassin parisien, jugés moins rentables que la main d'œuvre des pays en développement. De plus, l'organisation des entreprises passa du système fordiste, rigide et hiérarchisé, à de nouvelles formes d'organisation qui eurent un impact négatif sur le Bassin parisien. En effet, alors que la déconcentration avait

²³⁸ Pierre Beckouche (1995) délimite cette période jusqu'à 1960, mais la déconcentration semble avoir débuté avant, au milieu des années 1950 (voir IAURP 1966).

²³⁹ Dans lequel chaque région s'est vue assignée une spécialisation : Paris dans le commandement, la Haute-Normandie dans l'industrie lourde, le Centre dans les services, ect... (Thiard, 2001).

²⁴⁰ Qui se traduit par une société en réseaux à la suite de l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

donné lieu à un espace fonctionnel piloté par Paris et avait « *laminé* » les réseaux locaux d'entreprise²⁴¹ (Veltz, 2002), le nouveau modèle d'organisation des entreprises était plus horizontal, moins segmenté, à la recherche d'interactions « *plus denses entre les phases de conception et les phases d'exécution, pour satisfaire les exigences de qualité et de réactivité qui deviennent déterminantes* » (Veltz, 2005). Le système productif des régions du Bassin parisien, profondément modelé par la déconcentration parisienne, devint alors peu adapté à ces nouvelles exigences, à cause du manque de réseaux locaux de PME, de réseaux de sous-traitance, notamment dans les services, à même de satisfaire ces nouveaux besoins en termes d'interactions de proximité. La désindustrialisation subie par l'ensemble des régions françaises connut une ampleur particulière dans le Bassin parisien²⁴², surtout en Haute-Normandie et en Picardie, à cause de la part importante d'actifs y occupant un emploi industriel en 1975 (Figure 29).

²⁴¹ Beaucoup de petites entreprises individuelles et familiales furent abandonnées au profit des hauts salaires et de la sécurité liés aux emplois dans les grandes entreprises déconcentrées.

²⁴² Même si le sud-ouest du Bassin parisien, autour de la Vallée de la Loire, résista mieux grâce à sa spécialisation dans les services hérités de la déconcentration parisienne (Thiard, 2001).

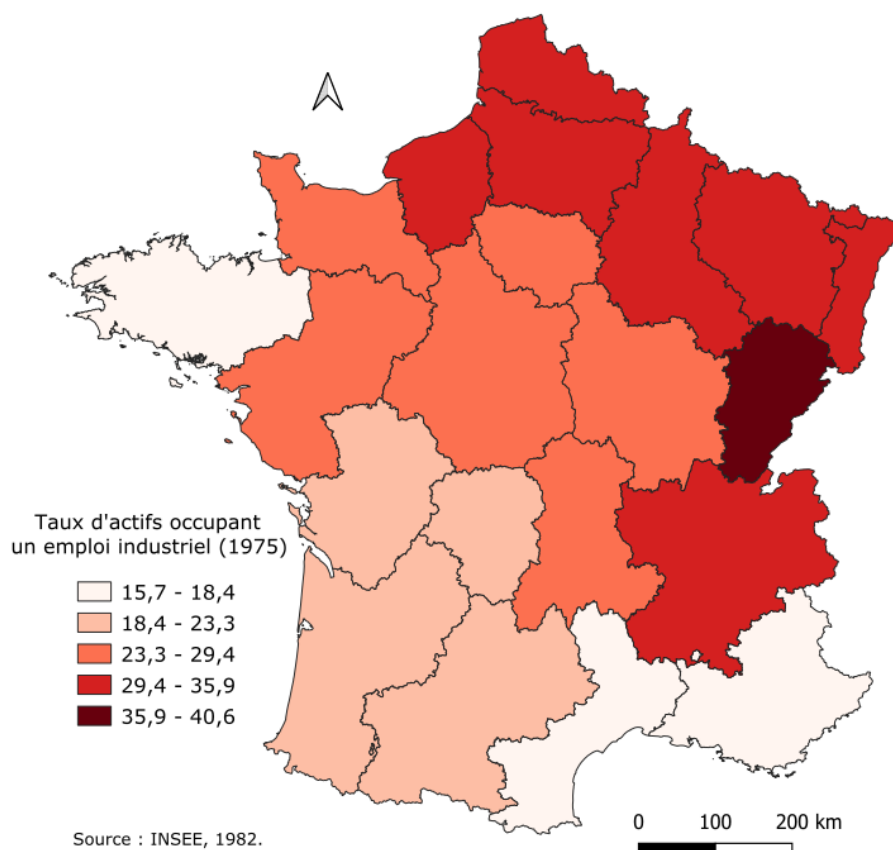


Figure 29 : Taux d'actifs occupant un emploi industriel en 1975. Source : INSEE, 1982. Réalisation N. GOUIN.

A partir d'une analyse géographique de l'évolution de l'emploi, Philippe Thiard (2001) a montré qu'à partir des années 1970, l'évolution de l'emploi dans la région parisienne et l'évolution de l'emploi dans le Bassin parisien furent opposées, alors qu'elles étaient similaires dans la période antérieure²⁴³ : « entre 1976 et 1981, la région parisienne connaît un repli sévère de l'emploi tandis que celui-ci est plus amorti pour la couronne du Bassin parisien ; entre 1981 et 1986 c'est l'inverse : cette période de restructuration industrielle a été plus sévère pour l'aire régionale que pour l'Ile-de-France » (Thiard, 2001). Cette différence entre les deux dynamiques semble s'expliquer par l'évolution de l'économie et le nouveau fonctionnement en « ville globale » (Sassen, 2004) de Paris à partir de cette période, ce qui la rendit plus sensible à la conjoncture économique internationale (Beckouche, 1995).

Selon les travaux de Saskia Sassen, Paris – au même titre que New York, Londres et Tokyo – se spécialisa en effet dans une « économie d'expertise et d'intermédiation »

²⁴³ Variation moyenne annuelle de l'emploi ; 1962-68 : 1,13% (BP) contre 1,30% (IDF). 1982-90 : 0,01% (BP) contre 0,95% (IDF). Source : Thiard 2001.

(Beckouche, 1995), c'est-à-dire dans des services hautement spécialisés (finances, direction, gestion, coordination) que les sièges sociaux des firmes multinationales n'étaient plus aptes à remplir - du fait de la complexification de l'économie – et les recherchaient dans les seules villes capables de les générer - les villes globales - afin de réaliser des économies d'agglomération²⁴⁴ (Sassen, 2004). Cette évolution contribua à la relative séparation entre l'économie de Paris et celle du Bassin parisien, même si des héritages de la complémentarité de l'époque taylorienne demeurent. La période de déconcentration industrielle fut donc suivie par un changement d'organisation du système productif de la capitale, sans qu'aucune restructuration ou adaptation ne soit entreprise dans les régions impactées. Au contraire, les spécialisations relatives de chaque espace se renforcèrent dans les années 1970 et 1980 : le tertiaire progressa en Ile de France et l'industrie dans le Bassin parisien (sur Base 100 = France, l'industrie passa de 120 en 1976 à 130 en 1998), malgré la désindustrialisation et la (légère) progression des services (Thiard, 2001). Finalement, la période de déconcentration industrielle qui dessina une certaine « complémentarité » (même inégale) entre Paris et son aire d'influence apparaît comme une « *parenthèse dans l'histoire économique* » du Bassin parisien (Thiard 2001, à partir des données de Lung, 1989). Mais cette parenthèse eut et continue d'avoir un impact déterminant sur les crises des régions périmétropolitaines de Paris, comme nous le verrons dans la deuxième partie.

Cette histoire du couple Paris-Bassin parisien permet de comprendre en grande partie la situation contemporaine des régions institutionnelles composant ce dernier. En effet, depuis les années 1970 et les effets conjugués de dissociation des systèmes productifs de l'Ile-de-France et du Bassin parisien et de la désindustrialisation, les régions du Bassin parisien ont subi des mutations négatives, souffrent de multiples crises en leur sein ainsi que d'incapacités à être performantes par rapport aux référentiels de compétitivité (néo-régionalisme, métropolisation).

II. La persistance des crises économiques et le manque de compétitivité des régions du Bassin parisien

²⁴⁴ Postulats identiques à ceux développés en NEG.

A. Des dynamiques négatives depuis 1975

Malgré des facteurs communs, géographiques (la proximité de Paris) et historiques (la déconcentration industrielle), l'espace du Bassin parisien est composé de régions²⁴⁵ hétérogènes, avec des dynamiques différentes. Ainsi, la dynamique économique et démographique de la région Centre, avec un secteur tertiaire relativement important et un cadre de vie attractif (Boyer, 2009), est très différente de celle de l'ancienne région Champagne-Ardenne, « *confrontée à des difficultés démographiques, industrielles, urbaines* » (Gras, 2009), et notamment une stagnation de la démographie entre 1975 et 2014 (Figure 30, tout comme la Bourgogne). Les dynamiques productives sont également variées, comme en témoigne le maintien des activités textiles en Champagne-Ardenne ou en Basse Normandie (comme les tricots Saint James) en opposition avec l'importante crise qui toucha la Haute-Normandie dans les années 1950-1970 et conduisit à la quasi-disparition de cette activité. Au sein même des régions, d'importants contrastes existent, et les territoires les plus éloignés de Paris sont les plus en crise (dans les régions Centre, Champagne-Ardenne, Picardie notamment) (Boyer et al., 2009).

²⁴⁵ Nous parlons ici des anciennes régions françaises (Haute et Basse Normandie, Picardie, Centre, Champagne-Ardenne, ainsi que le département de la Sarthe), réformées depuis la réforme de la carte régionale en 2015.

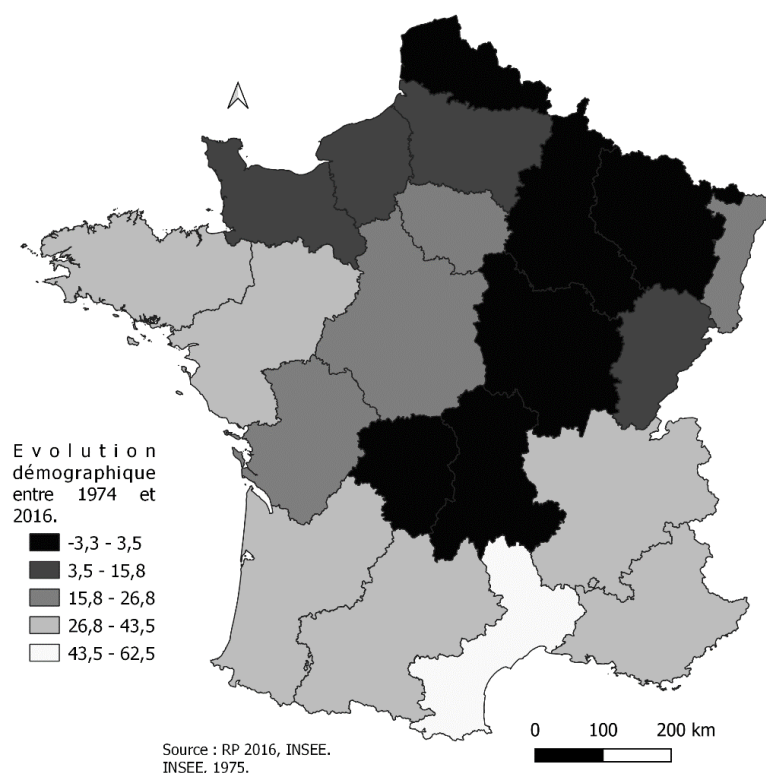


Figure 30 : Carte de l'évolution démographique régionale entre 1975 et 2014. Sources : INSEE, 1975 ; RP 2016, INSEE. Réalisation : N. Gouin, 2020.

Malgré cette diversité des situations et des dynamiques, les régions du Bassin parisien partagent un certain nombre de points communs. Le premier d'entre eux est la dégradation généralisée de la situation économique depuis 1975. En effet, alors qu'après la déconcentration industrielle elles faisaient partie des régions françaises les plus prospères, ce n'est plus le cas aujourd'hui, et elles connaissent de multiples crises liées à la désindustrialisation, comme en témoigne la carte de l'évolution du chômage entre 1975 et 2014 (Figure 31). À l'instar des autres régions industrielles du Nord-Est de la France, le chômage a augmenté très fortement dans les régions du Bassin parisien, particulièrement en Picardie et Champagne-Ardenne. Par exemple, l'industrie portuaire²⁴⁶ normande est en crise à la suite de la disparition des secteurs d'activités comme la construction navale et la pêche lointaine (Frémont, 2005), qui n'est pas compensée par les activités liées au pétrole ou aux conteneurs, et se traduit par des taux de chômage élevés dans les villes portuaires (Brennetot et al., 2012). Si des entreprises hautement performantes y sont toujours installées (dans les secteurs aéronautique ou pharmaceutique par

²⁴⁶ Au Havre, Dieppe, Fécamp, Rouen et Cherbourg.

exemple), l'industrie a connu un net recul et connaît de façon épisodique d'importantes restructurations (la Chapelle Darblay, Petroplus...) qui marquent l'opinion publique. Même la Région Centre, aux industries décentralisées plus qualitatives, subit cette désindustrialisation, comme en témoignent les pertes d'emplois industriels, supérieures à la moyenne nationale depuis les années 2000 (Boyer, 2009).

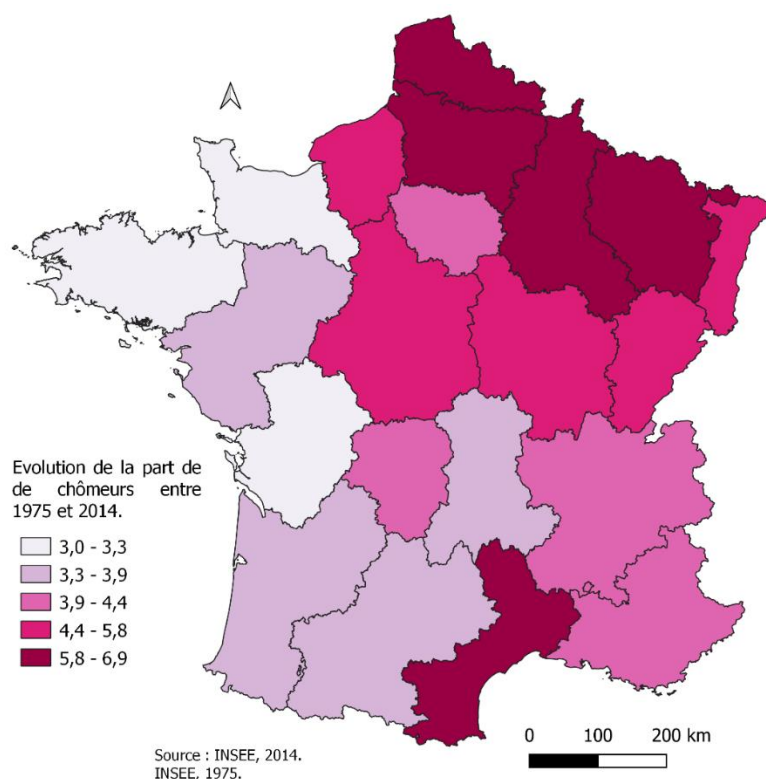


Figure 31 : Carte de l'évolution du chômage dans les régions françaises entre 1975 et 2014. Sources : INSEE, 1975, 2014. Réalisation : N. Gouin, 2020.

Cette dégradation de la situation économique se manifeste également par le déclassement des régions du Bassin parisien dans la hiérarchie nationale concernant le PIB par habitant (Figure 32), qui illustre la régression économique des anciennes régions industrielles du Nord-Est de la France. En effet, mise à part la Basse-Normandie (+ 2 places), toutes les régions appartenant au Bassin parisien ont chuté dans cette hiérarchie, et notamment la Haute-Normandie (de la 2^{ème} à la 8^{ème} place), la Champagne-Ardenne (de la 4^{ème} à la 9^{ème}) et la Picardie (de la 11^{ème} à la 18^{ème}), dans des ordres de grandeur semblable à la Lorraine (de la 10^{ème} à la 21^{ème}) ou la Franche-Comté (de la 12^{ème} à la 20^{ème}), et supérieurs au Nord-Pas-de-Calais (de la 14^{ème} à la 16^{ème}). Si l'on excepte la Région Centre, toutes les régions du Bassin parisien ont des

activités concentrées dans les secteurs primaire et secondaire, au détriment du tertiaire, sous-représenté (Boyer et al., 2009). Cela a des conséquences sur l'attractivité mais aussi la vulnérabilité des territoires, qui accueillent beaucoup d'activités dites « volatiles », car faiblement ancrées localement²⁴⁷. De plus, elles souffrent également – depuis les années 1960 - d'un déficit de qualification et de formation supérieure, comme en témoignent le taux important d'ouvriers dans la population active (environ 30% contre 24,6% en moyenne en France) et celui beaucoup plus faible de cadres (environ 10% contre 14,4% en moyenne en France) (Boyer et al., 2009). La proportion de la population diplômée du supérieur, faible dans toutes les régions françaises en 1975 (entre 2,3 et 4,6%, sauf Ile-de-France), a connu l'augmentation la plus faible dans quatre régions du Bassin parisien (Figure 33, Haute et Basse Normandie, Picardie, Champagne-Ardenne), exceptée la région Centre qui a connu une augmentation légèrement supérieure, tout comme les autres régions de tradition industrielle (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Franche-Comté). Depuis 1975, les dynamiques (économiques, démographiques, sociales) des régions du Bassin parisien figurent donc parmi les plus négatives des régions françaises, à l'instar des régions industrielles de l'arc nord-est.

²⁴⁷ Voir à ce sujet Jennequin, El Mouhoub, 2014.

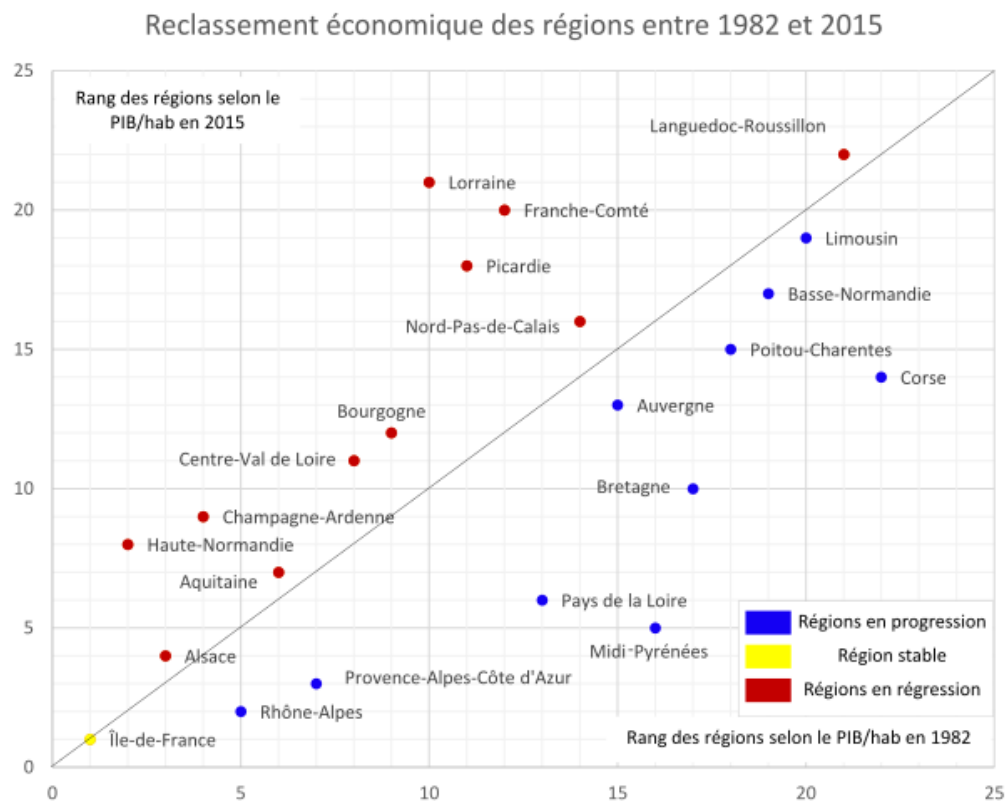


Figure 32 : Reclassement des régions selon le PIB par habitant entre 1982 et 2015. Sources : INSEE : La France et ses régions, 1988 ; INSEE, comptes régionaux. Réalisation : N. GOUIN, 2020.

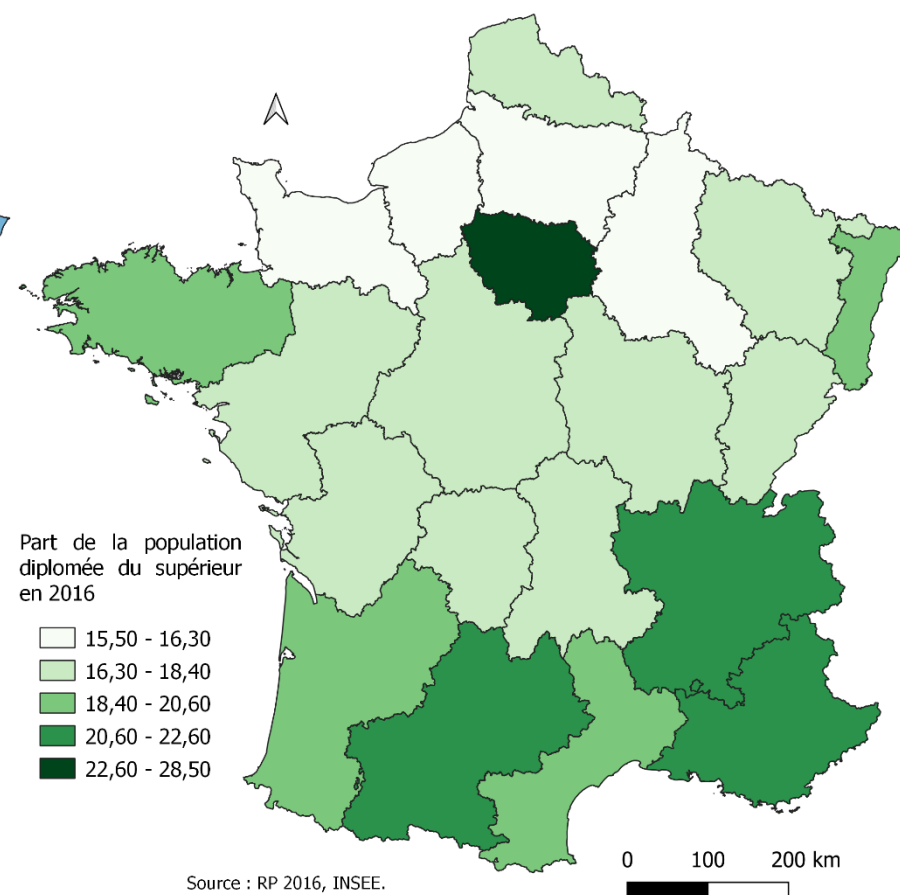
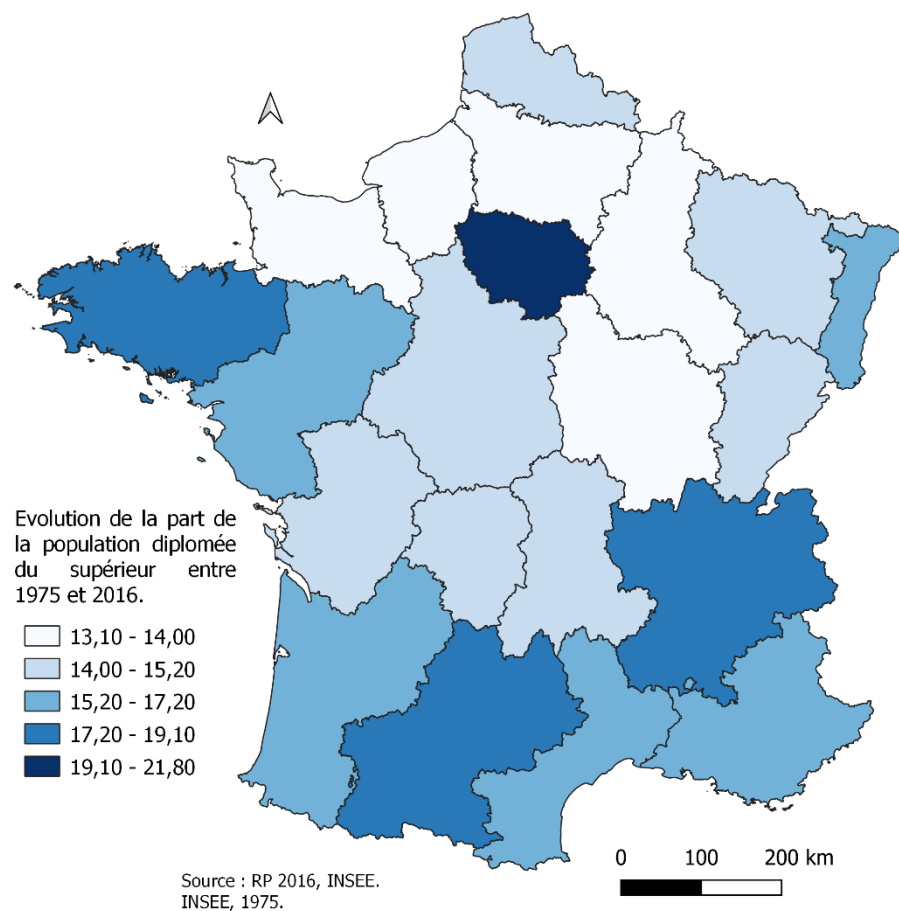


Figure 33 : Evolution (1975-2016) et part de la population diplômée du supérieur. Sources : INSEE, 1975 ; INSEE, RP 2016. Réalisation : N. GOUIN, 2020.

B. Les lacunes concernant les facteurs de succès dans le référentiel de la compétitivité

Au-delà de ces situations économiques compliquées, les régions périmétropolitaines du Bassin parisien semblent éloigné des facteurs de succès des référentiels actuels de compétitivité : innovation, apprentissage, réseaux de sous-traitance, identité régionale, productivité (Figure 34) ...

NEO-REGIONALISME	DERIVE DE LA NEG
Innovation – créativité - recherche	
Apprentissage (interactions sociales)	
Réseaux/services de sous-traitance	
Identité régionale	Taille du marché
Milieus territoriaux	Coûts de transaction faibles
Productivité	Concentration

Figure 34 : les facteurs de succès des référentiels du néo-régionalisme et du dérivé de la NEG.

Dans chacun de ces facteurs de succès, les régions du Bassin parisien semblent souffrir de lacunes importantes. Le *Regional Innovation Scoreboard* de la Commission Européenne (Commission Européenne, 2016), construit à partir de 18 indicateurs²⁴⁸ pour mesurer et comparer la performance « innovante » des régions européennes, montre que le Bassin parisien (NUTS 1 en tant que ZEAT²⁴⁹) est en deçà de la moyenne française pour chaque indicateur et en deçà de la moyenne européenne pour une grande partie d'entre eux, ce qui le classe parmi les « *moderate*²⁵⁰ *innovators* », en compagnie des régions d'Europe du Sud et de l'Est (Figure

²⁴⁸ Education tertiaire, formation continue, publications scientifiques internationales, publications scientifiques les plus citées, dépenses publiques en R&D, dépenses privées en R&D, dépenses d'innovation (hors R&D), nombre d'innovations de produits, organisationnelles, nombre de PME innovantes, collaboration des PME innovantes, co-publications public-privé, demande de brevets EPO, enregistrement de marques, demandes de conception, ventes d'innovation (Commission Européenne, 2016).

²⁴⁹ Zone économique d'aménagement du territoire.

²⁵⁰ Cette appellation diplomatique (*moderate*) a remplacé celle de « *medium-low* » encore en vigueur en 2004-2006, classe à laquelle appartenait déjà le Bassin parisien.

35). Le Bassin parisien possède notamment le plus mauvais score des ZEAT françaises en ce qui concerne l'éducation tertiaire de la population, les dépenses de recherche et développement (R&D) du secteur public, la collaboration des PME avec d'autres entreprises (Commission Européenne, 2016²⁵¹).

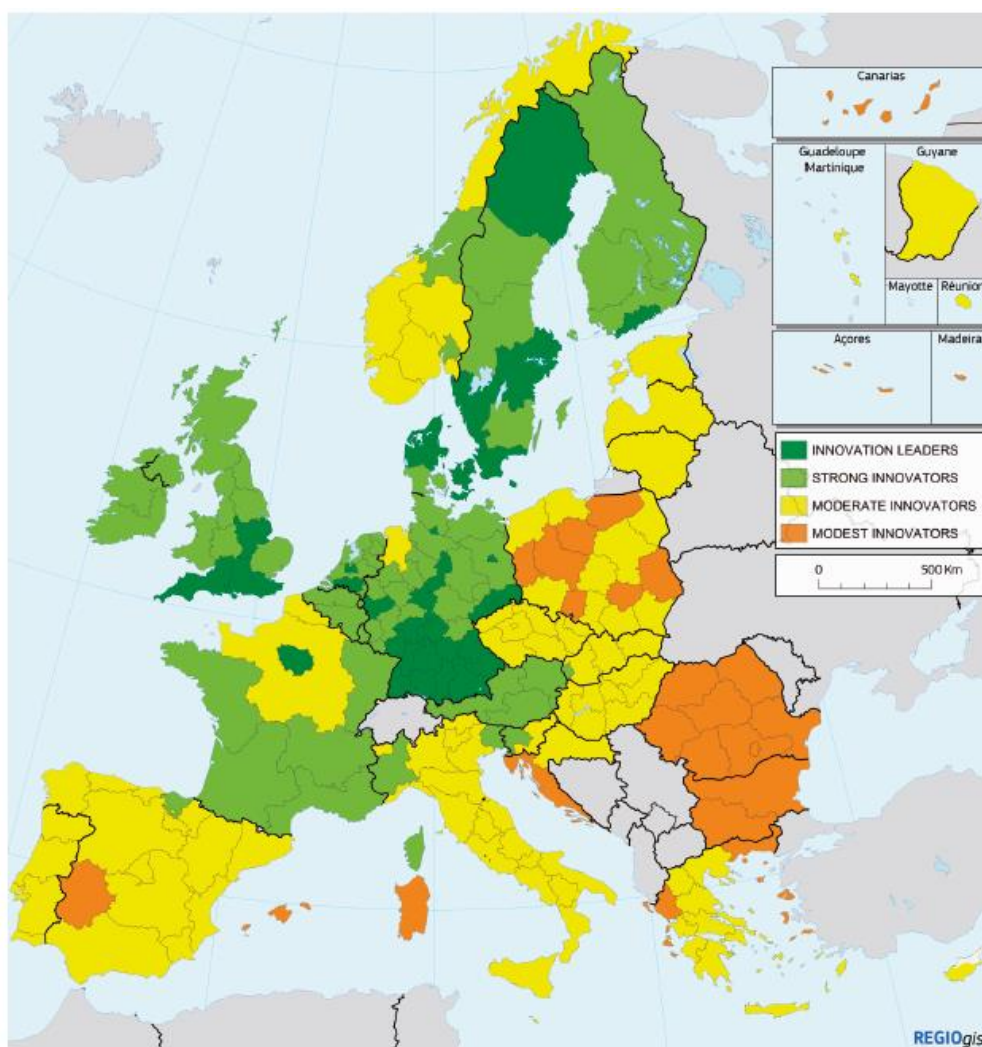


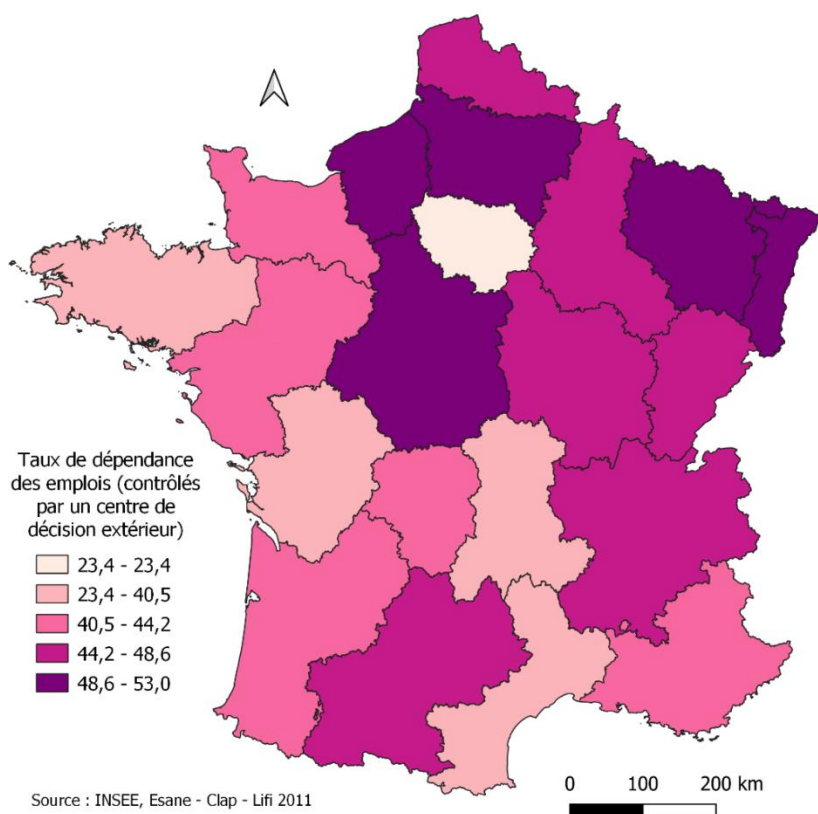
Figure 35: Typologie des régions NUTS 1 selon leur "innovative performance". Source : European Scoreboard, 2016.

Les régions périmétropolitaines du Bassin parisien sont donc peu compétitives en termes d'innovation, notamment par rapport aux régions d'Europe de l'Ouest avec lesquelles elles sont en concurrence. Les grandes villes qui y sont situées (Rouen, Caen, Le Havre, Reims, Troyes, Orléans, Le Mans, Tours, Amiens...) se caractérisent également par une performance très faible

²⁵¹ Un nouveau classement est paru en 2019 avec un découpage différent (nouvelles régions plutôt que ZEAT), ne permettant pas d'analyser la situation des régions du Bassin parisien si ce n'est pour la Normandie et la région Centre en raison des fusions avec le Nord-Pas-de-Calais, l'Alsace ou encore la Franche-Comté, c'est pourquoi nous avons préféré présenter celui de 2016.

au sein de « l'économie de la connaissance », comme en témoigne leur « retard » dans la typologie des villes créatives françaises²⁵², si l'on excepte Orléans et Caen (d'après Liefoghe, 2014, dans une application des travaux de Richard Florida).

Parmi les autres facteurs de succès essentiels des politiques de compétitivité, on trouve la présence de réseaux économiques locaux dans lesquels petites et grandes entreprises sont complémentaires autour d'une certaine spécialisation, ce qui permettrait l'apprentissage collectif. Cela suppose donc des interactions horizontales entre ces entreprises et la présence de sièges sociaux dans la région. Une nouvelle fois, les statistiques sont édifiantes pour les régions péri-métropolitaines du Bassin parisien qui - dans la continuité de la déconcentration industrielle - possèdent une part importante d'emplois contrôlés par un siège social situé en dehors de la région, comme en témoignent les taux élevés de dépendance des emplois (



²⁵² Quatre catégories d'aires urbaines de plus de 100 000 habitants ont été réparties selon leur part d'emplois créatifs en 1990 et le taux de croissance de ces emplois créatifs entre 1990 et 2006 : les aires urbaines leaders (part des emplois de 14,4 à 19,3% et taux de croissance de 26,9 à 59,9%), déclinantes (14,1% à 17,2% ; 14,1 à 23,9%), émergentes (7,9 à 13,8% ; 28,4 à 54,3%) et retardataires (7,5 à 13,8% ; -7,7 à 26,5%) dont font partie quasiment toutes les aires urbaines du Bassin parisien. Les emplois créatifs regroupent les emplois des secteurs du spectacle, de l'édition, de la presse, de l'art ou encore de l'architecture (d'après Chantelot and al., 2010, cité par Liefoghe, 2014).

Figure 36). Elles se retrouvent donc très dépendantes économiquement d'acteurs sur lesquels les décideurs régionaux ont peu d'influence. Cette forte dépendance extérieure entraîne la présence dans les différentes régions du Bassin parisien d'usines de production susceptibles d'être déconnectées du tissu productif local ce qui, ajouté à l'absence du donneur d'ordre, limite la possibilité d'interactions et de relations d'apprentissage collectif.

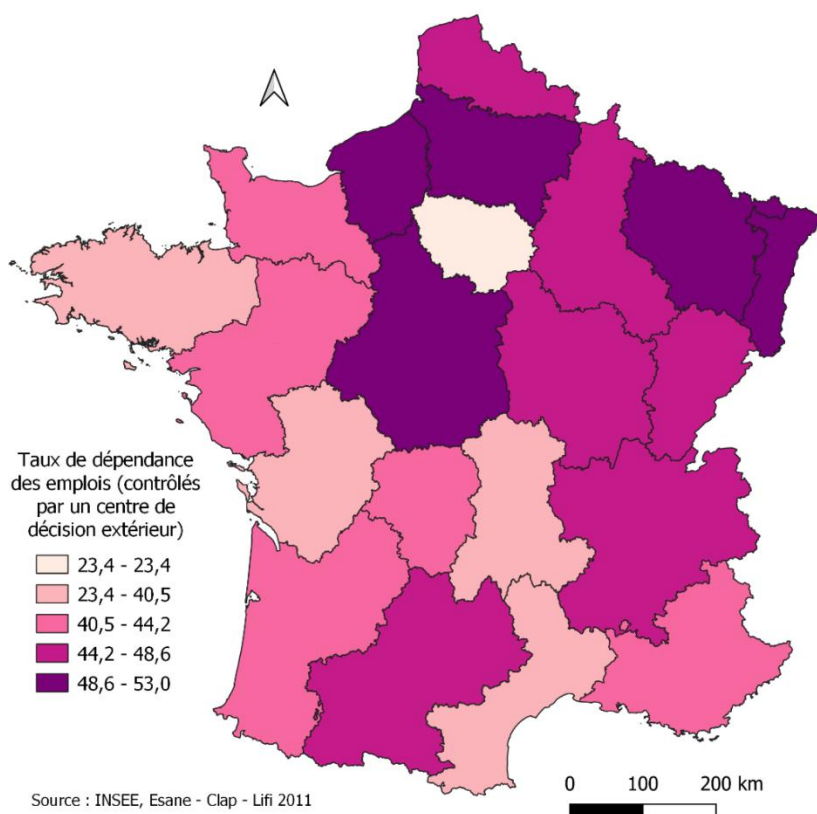


Figure 36 : Taux de dépendance des emplois dans les anciennes régions (2011). Réalisation : N. GOUIN.

En revanche, le Bassin parisien possède tout de même des atouts au regard de ces référentiels, comme la proximité d'un marché très important (avec l'Île-de-France), associée à des coûts productifs et fonciers moins élevés, ce qui a généré un desserrement des activités dans le passé et devrait continuer à en générer, si l'on suit les postulats de la NEG. En ce qui concerne l'identité régionale, facteur de cohésion des acteurs dans le paradigme néorégional, les régions périmétropolitaines du Bassin parisien présentent des situations disparates, entre la Normandie possédant une identité historique forte et la région Centre, très récente mais qui est malgré tout parvenue à fédérer autour de sa situation géographique (Boyer, 2009). D'autres anciennes régions (Picardie, Champagne-Ardenne) et d'autres départements (Sarthe, Yonne) sont quant à eux polarisés par Paris mais appartiennent désormais à des régions possédant une autre

métropole (Pays-de-la-Loire, Haut-de-France, Grand Est...), ce qui peut engendrer l'absence de référentiels identitaires communs pour les acteurs économiques.

C. L'absence de métropole

Au niveau du potentiel métropolitain, les principales aires urbaines du Bassin parisien sont également moins bien dotées que de nombreuses autres régions, notamment au niveau du nombre de Cadres des Fonctions Métropolitaines²⁵³ (CFM, Figure 37). La carte montre ainsi qu'au-delà d'un déficit de taille (en nombre d'emplois), les aires urbaines du Bassin parisien possèdent une faible part de CFM dans l'emploi, à l'exception d'Orléans et Tours où la situation est légèrement meilleure. Les parts les plus importantes de CFM dans l'emploi se situent certes dans les plus grandes villes françaises, mais si l'on prend l'exemple de Rouen, plus grande aire urbaine du Bassin parisien, sa part de CFM dans l'emploi est largement inférieure à des villes de rang comparable (Rennes, Grenoble, Montpellier). La taille n'est donc pas le seul handicap de ces aires urbaines, comme le confirme une analyse comparée des cinquante premières aires urbaines françaises (Figure 38).

²⁵³ Cette catégorisation des emplois est réalisée par l'INSEE afin d'analyser les systèmes productifs. L'ensemble des emplois sont répartis en 15 fonctions, dont 5 appartiennent aux CFM : Conception-Recherche, Prestations intellectuelles, Culture-loisirs, Commerce Inter-Entreprises et Gestion.

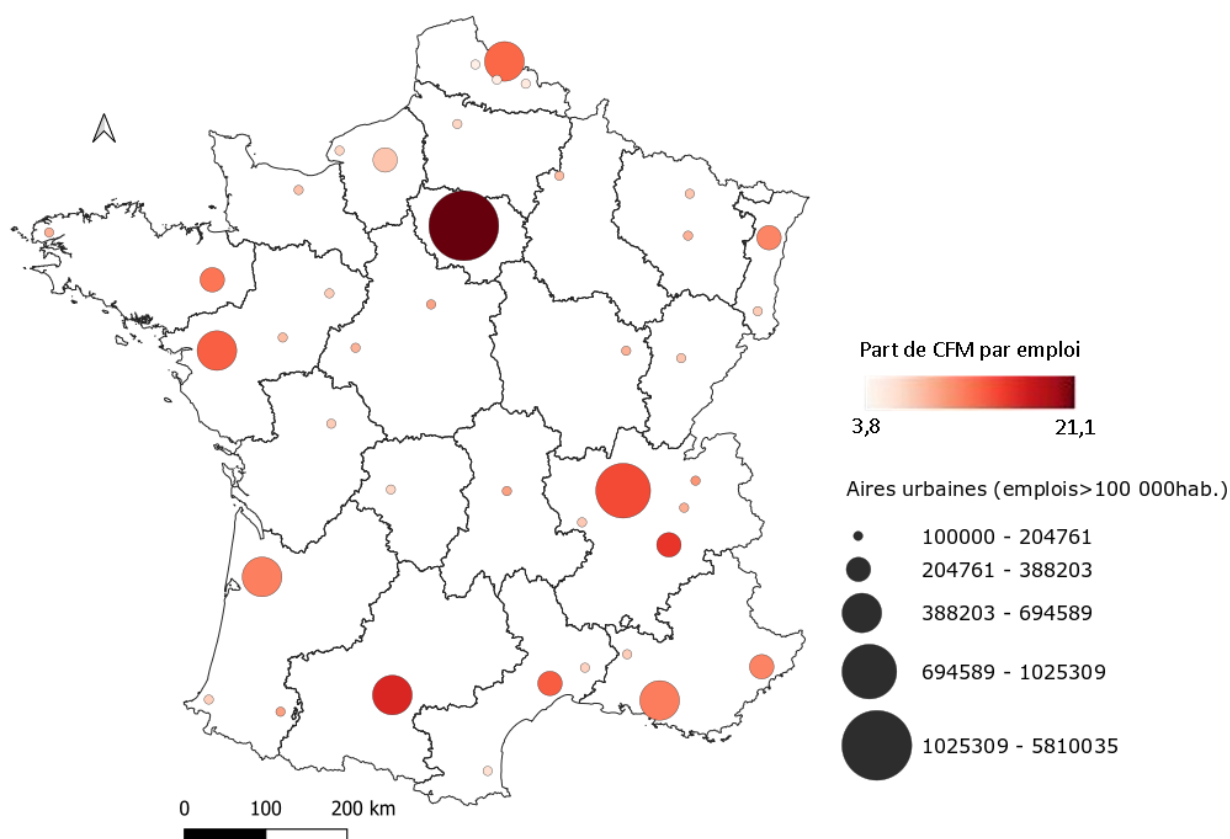


Figure 37 : Taille et composition en CFM des aires urbaines comptant plus de 100 000 emplois. Sources : INSEE, 2016. Réalisation : N. Gouin, 2020.

À l'exception d'Orléans et de Troyes²⁵⁴, toutes les aires urbaines du Bassin parisien ont un classement inférieur en termes de part de CFM (rapporté au nombre d'habitant ou au nombre d'emploi) par rapport à leur rang dans la hiérarchie des cinquante premières aires urbaines (en nombre d'habitants ou nombre d'emplois). L'écart le plus significatif concerne Rouen, qui passe du 12^{ème} rang (pour la taille de l'aire urbaine, en nombre d'habitants et en nombre d'emplois) au 28^{ème} rang en termes de part de CFM, mais c'est également le cas d'autres (anciennes) capitales régionales comme Amiens (de 30^{ème} à 40^{ème} par rapport au nombre d'emplois) ou Caen (de 20^{ème} à 25^{ème}) ou de villes majeures comme Le Havre (de 31^{ème} à 41^{ème}). Ce ne sont certes pas les écarts les plus spectaculaires – ces derniers étant détenus par Toulon (en raison de son économie présentielle, de 13^{ème} à 50^{ème} par rapport au nombre d'habitants

²⁵⁴ En ce qui concerne Troyes, les parts de CFM rapportées à la population et l'emploi sont pourtant très faibles, mais par un biais statistique dû à l'utilisation des 50 premières urbaines et à la sous-représentation des CFM dans certaines aires urbaines de taille supérieure (Toulon, Valenciennes, Béthune, Douai-Lens, Perpignan, Dunkerque) Troyes se retrouve mieux classée, ce qui n'aurait pas été le cas avec la comparaison des 100 premières aires urbaines.

mais de 48^{ème} à 43^{ème} par rapport au nombre d’emplois), et deux aires urbaines du Nord-Pas-de-Calais (Douai-Lens, de 21^{ème} à 49^{ème}, et Valenciennes, de 28^{ème} à 48^{ème}) – mais dans le cas des régions du Bassin parisien, ils concernent les aires urbaines de rang 1, alors qu’en PACA ou dans le Nord-Pas-de-Calais, une autre ville de taille supérieure concentre les fonctions métropolitaines.

Principales Aires Urbaines	En nombre d'habitants	En nombre d'emplois	En part de CFM par habitant	En part de CFM par emploi
Rouen	12	12	28	28
Tours	18	15	22	22
Orléans	20	18	17	16
Caen	23	20	25	25
Metz	24	24	27	27
Le Mans	28	25	30	30
Reims	31	26	23	24
Amiens	34	30	38	40
Le Havre	35	31	35	41
Troyes ²⁴³	48	50	43	44

Figure 38 : Classements des aires urbaines du Bassin parisien en fonction des CFM (issu du classement des 50 premières aires urbaines). Sources : INSEE. Réalisation : N. Gouin, 2020.

En effet, le principal handicap des (anciennes) régions du Bassin parisien semble concerner leur aire urbaine de rang 1, c’est-à-dire la plus peuplée. En effet, nous avons réalisé une comparaison interrégionale (à l’exception de l’Île-de-France) menée respectivement sur les aires urbaines de rang 1, 2 et 3 (en termes de nombre d’emplois²⁵⁵). Pour comparer ces entités de taille variable, nous avons divisé chaque variable (somme des CFM ainsi que chacune des 5 fonctions métropolitaines) par le nombre d’emploi afin d’atténuer les effets de taille²⁵⁶, les rapports allant de 1 à 10 entre la plus grande des aires urbaines de rang 1 (Lyon, environ un million d’habitants) et la plus petite (Besançon, environ 100 000 habitants). Puis nous avons standardisé (centré puis réduit) afin de comparer les variables obtenus (Figure 39). Exceptée Limoges (Limousin) et Poitiers (Poitou-Charentes), deux autres régions dépourvues de

²⁵⁵ L’analyse a également été menée par rapport au nombre d’habitants. Néanmoins, l’analyse par rapport au nombre d’emplois permet de corriger la valeur exceptionnelle de Toulon (et ainsi prendre en compte Avignon), et ainsi de ne pas fausser la moyenne pour les villes de rang 3. Par ailleurs, les résultats sont similaires (à 0,1 près).

²⁵⁶ Même si cela enlève une composante métropolitaine, cela permet de vraiment comparer la composition fonctionnelle des aires urbaines, car la courbe des CFM par aires urbaines est exponentielle.

métropoles, les aires urbaines du Bassin parisien présentent les plus mauvais résultats des aires urbaines de rang 1. En effet, pour des masses d'emplois semblables, elles présentent systématiquement moins de fonctions métropolitaines que les aires urbaines des régions semblables (Rouen par rapport à Montpellier, Tours par rapport à Clermont-Ferrand, Caen par rapport à Nancy, Reims par rapport à Dijon). Amiens possède même le résultat le plus faible (-1,28) parmi les aires urbaines de petite taille, tandis que Rouen a le plus mauvais résultat des grandes aires urbaines (-0,92, contre 1,11 pour Montpellier, à taille équivalente). Si l'on s'attarde sur les différentes fonctions composant les CFM, il est possible de repérer une sous-représentation des fonctions conception-recherche et prestations intellectuelles dans toutes les aires urbaines de rang 1 du Bassin parisien, à l'exception de Tours.

En ce qui concerne les rangs 2 et 3, les résultats sont moins flagrants, même si en général les aires urbaines du Bassin parisien sont moins bien loties que les aires urbaines de taille semblable, et présentent globalement un déficit important de la fonction culture-loisir (au contraire de Bayonne ou Guéret par exemple). L'exception majeure du Bassin parisien se situe à Orléans, qui présente de bonnes statistiques métropolitaines dans les aires urbaines de rang 2, avec notamment une importante spécialisation dans la fonction gestion. Cette analyse permet en outre de faire ressortir certaines exceptions, c'est-à-dire des aires urbaines qui ont moins de CFM qu'attendus par rapport à leur rang dans la hiérarchie urbaine (Douai-Lens, Perpignan, Thionville) ou au contraire plus qu'attendus (Nice, Grenoble, Pau, Belfort). Cela permet également d'identifier des spécialisations dans une fonction métropolitaine spécifique (Rennes en prestations intellectuelles, Le Mans, Angers et Chartres en gestion, Montbéliard en conception-recherche ou Colmar en commerce inter-entreprise).

Région	Aire urbaine de Rang 1	Nombre d'emplois	CFM	Commerce Inter-Entreprises	Conception-Recherche	Culture-loisirs	Gestion	Prestations intellectuelles
Rhône-Alpes	Lyon	1025309	1,42	2,17	0,79	0,21	1,78	1,37
PACA	Marseille - Aix-en-	694589	0,51	0,29	0,12	0,84	0,75	0,79
Midi-Pyrénées	Toulouse	607151	2,15	1,01	3,00	0,85	0,90	1,80
Aquitaine	Bordeaux	530530	0,46	0,67	0,22	0,22	0,31	0,76
Nord - Pas-de-Calais	Lille (partie française)	518774	0,91	1,32	0,28	-0,31	2,00	0,59
Pays de la Loire	Nantes	429055	1,07	1,31	0,75	0,50	1,24	0,96
Alsace	Strasbourg (partie française)	343331	0,36	0,57	0,21	0,05	0,44	0,33
Bretagne	Rennes	322990	0,69	0,59	0,49	0,41	0,36	1,14
Haute-Normandie	Rouen	261778	-0,92	-0,60	-1,06	-1,34	-0,33	-0,88
Languedoc-Roussillon	Montpellier	255221	1,11	-0,02	1,22	2,79	0,31	1,39
Centre-Val de Loire	Tours	202258	-0,53	-0,41	-0,23	0,29	-0,91	-0,72
Auvergne	Clermont-Ferrand	204761	-0,16	-0,15	0,43	-1,14	-0,71	-0,37
Lorraine	Nancy	177995	-0,48	-0,48	-0,27	-0,62	-0,46	-0,62
Basse-Normandie	Caen	172660	-0,82	-1,04	-0,64	0,01	-0,80	-0,85
Bourgogne	Dijon	165013	-0,48	-0,19	-0,51	-1,40	0,13	-0,73
Champagne-Ardenne	Reims	131667	-0,75	0,10	-1,19	-0,29	-0,10	-0,82
Picardie	Amiens	118773	-1,28	-1,12	-1,07	-1,60	-1,14	-1,20
Limousin	Limoges	112807	-1,26	-1,35	-1,08	-0,54	-1,23	-1,15
Poitou-Charentes	Poitiers	110355	-1,07	-1,54	-0,77	0,82	-1,42	-0,95
Franche-Comté	Besançon	103815	-0,91	-1,12	-0,69	0,24	-1,13	-0,83

Région	Aire urbaine de Rang 2	Nombre d'emplois	CFM	Commerce Inter-Entreprises	Conception-Recherche	Culture-loisirs	Gestion	Prestations intellectuelles
PACA	Nice	388203	1,57	0,47	1,15	1,80	1,22	2,28
Rhône-Alpes	Grenoble	300242	3,25	3,29	3,42	0,98	1,69	2,72
Nord - Pas-de-Calais	Douai - Lens	171581	-1,17	-0,88	-0,69	-1,58	-1,16	-1,54
Centre-Val de Loire	Orléans	184898	0,86	0,84	0,51	0,01	2,17	0,02
Pays de la Loire	Angers	170627	0,25	0,38	-0,24	0,65	1,01	0,30
Lorraine	Metz	160670	0,04	0,86	-0,39	0,49	0,91	-0,37
Languedoc-Roussillon	Perpignan	110953	-0,65	-0,83	-0,81	0,95	-0,72	-0,18
Bretagne	Brest	130579	0,55	-0,51	0,77	0,46	0,46	0,10
Aquitaine	Bayonne (partie française)	118952	-0,18	-0,08	-0,65	1,78	-0,27	0,51
Haute-Normandie	Le Havre	117400	-0,38	0,39	-0,24	-1,05	-0,03	-0,93
Alsace	Mulhouse	107924	-0,10	0,77	-0,26	-0,60	0,18	-0,09
Poitou-Charentes	La Rochelle	85434	-0,12	-0,04	-0,39	0,60	-0,04	0,34
Champagne-Ardenne	Troyes	71866	-0,53	-0,63	-0,65	-0,78	-0,04	-0,12
Franche-Comté	Montbéliard	61397	0,26	-0,27	1,10	-1,34	-1,14	0,19
Bourgogne	Chalon-sur-Saône	57279	-0,57	-0,21	-0,52	-0,10	-0,55	-0,60
Picardie	Beauvais	53653	-0,40	-0,04	-0,34	-1,10	0,22	-0,83
Basse-Normandie	Cherbourg-en-Cotentin	50847	-0,45	-0,81	-0,03	-0,96	-1,19	-0,01
Midi-Pyrénées	Tarbes	44279	-0,50	-1,32	-0,38	0,55	-0,67	-0,29
Limousin	Brive-la-Gaillarde	42049	-0,72	-0,61	-0,61	-0,82	-0,65	-0,45
Auvergne	Vichy	30326	-1,02	-0,76	-0,75	0,06	-1,40	-1,06

Région	Aire urbaine de Rang 3	Nombre d'emplois	CFM	Commerce Inter-Entreprises	Conception-Recherche	Culture-loisirs	Gestion	Prestations intellectuelles
PACA	Avignon	530267	0,49	0,87	-0,41	1,46	0,79	0,67
Rhône-Alpes	Saint-Étienne	520640	0,63	1,28	0,23	0,34	0,82	0,32
Nord - Pas-de-Calais	Valenciennes (part	369264	-0,80	0,05	-0,09	-1,58	-1,33	-0,88
Pays de la Loire	Le Mans	347626	0,56	0,29	0,40	-0,13	1,20	0,12
Languedoc-Roussillon	Nîmes	268785	0,32	-0,06	-0,65	0,61	0,51	1,60
Aquitaine	Pau	244753	2,02	0,36	2,42	1,10	1,30	1,50
Bretagne	Lorient	219628	0,22	0,14	0,04	0,49	-0,37	0,87
Poitou-Charentes	Angoulême	182424	0,10	0,00	-0,15	1,99	0,42	-0,66
Centre-Val de Loire	Chartres	146665	0,61	0,67	-0,09	-0,33	1,89	0,33
Lorraine	Thionville	137210	-0,99	-0,99	-0,33	-1,54	-1,23	-0,74
Alsace	Colmar	131314	0,46	1,27	0,15	-0,52	0,39	0,61
Picardie	Creil	121537	-0,10	0,26	0,61	-0,99	-0,32	-0,81
Haute-Normandie	Évreux	112834	-0,12	0,11	-0,07	-0,83	0,41	-0,44
Franche-Comté	Belfort	112782	2,25	2,16	2,73	-0,35	0,64	2,14
Midi-Pyrénées	Montauban	112189	-0,11	-0,29	-0,25	0,20	-0,24	0,31
Champagne-Ardenne	Charleville-Mézièr	102830	-1,41	-1,44	-0,88	-1,33	-1,37	-1,08
Bourgogne	Nevers	97464	-0,75	-1,04	-0,76	0,61	-0,51	-0,72
Auvergne	Montluçon	76765	-1,30	-1,34	-0,71	0,00	-1,69	-1,28
Basse-Normandie	Alençon	67216	-0,80	-0,48	-0,93	-0,43	-0,21	-0,75
Limousin	Guéret	31708	-1,27	-1,82	-1,25	1,25	-1,10	-1,10

Figure 39 : Comparaisons régionales entre les CFM des aires urbaines de rang 1, 2 et 3. Source : INSEE, 2016.

Réalisation : N. Gouin, 2020.

Conclusion du chapitre 4

Le Bassin parisien est donc un espace construit autour et en opposition avec l'Ile-de-France, et il résulte de cette histoire un certain nombre de crises et d'incapacités à être compétitif au regard des référentiels dominants. L'absence de métropoles, le manque d'innovation et la dépendance des emplois sont autant de facteurs qui n'incitent pas à l'optimisme pour les années à venir quant à la capacité de ces régions à sortir du « piège » entraîné par le découpage régional. Les régions du Bassin parisien connaissent donc des dynamiques négatives depuis les années 1970, à l'instar des régions Nord-Pas-de-Calais ou Lorraine, mais ces difficultés sont moins médiatisées. Une récente étude du CGET²⁵⁷ classait ainsi le Bassin parisien avec les anciens bassins miniers du Nord-Est de la France au sein d'une catégorie qui « *cumule les fragilités sociales, économiques et démographiques* » (Commissariat Général à l'Egalité des Territoires 2018).

Généralement, le manque d'aménités des régions du Bassin parisien dans la recherche de la compétitivité est justifié par la proximité de Paris, dont la polarisation nuirait au développement et à l'attractivité des régions voisines (par exemple Gay, 2000). Cette approche géographique classique de type centre-périphérie se double d'une autre explication liée au contexte de la mondialisation (Veltz, 2005 ; Guilluy, 2014). Cette dernière aurait modifié le fonctionnement de la métropole parisienne en « ville globale » (Sassen, 2004), ce qui aurait conduit à une déconnexion progressive de son aire d'influence. Enfin, une autre approche voit dans la spécialisation économique des territoires l'explication de la désindustrialisation et de la situation de crise qui en découle (La Documentation française, 2005 ; Commissariat Général à l'Egalité des Territoires, 2018). Selon cette approche, les territoires regroupant des activités exposées et vulnérables²⁵⁸ auraient davantage subi la crise, à cause de la présence dans ces territoires d'emplois industriels - faiblement qualifiés - en concurrence avec les pays émergents. Ces pertes d'emploi dans l'économie dite productive ont, par un effet mécanique, entraîné une diminution des emplois dans les services associés à ces activités. Contrairement à ce que

²⁵⁷ Commissariat Général à l'Egalité des Territoires

²⁵⁸ Par exemple les activités relatives à la fabrication de produits métalliques, l'industrie du verre, du plastique ou du caoutchouc, l'industrie automobile... sont plus exposées que le tertiaire supérieur présent dans les grandes villes (CGET, 2018).

pourrait par exemple prévoir la NEG, ces pertes d'emplois ne sont pas compensées par une mobilité des travailleurs vers les zones où des offres sont disponibles (Jennequin et al., 2018), aboutissant à une situation socio-économique compliquée.

Néanmoins, si la mondialisation et les spécialisations industrielles fournissent des pistes d'explication, elles ne permettent pas d'expliquer les différences internes au sein du Bassin parisien, et les contrastes existants entre ses régions (gradient Ouest/Nord-Est) ou ses villes (dynamisme d'Orléans, morosité de Rouen), qui sont le résultat de décisions historiques prises par les pouvoirs publics (Thiard, 2001). Les dynamiques de développement, métropolitaines ou régionales, sont donc le résultat d'héritages : d'une situation géographique bien sûr, mais aussi et surtout de décisions individuelles et collectives qui ont inscrit les territoires dans des trajectoires de développement et dans des interactions particulières. Comprendre les dynamiques actuelles des régions périmétropolitaines du Bassin parisien nécessite ainsi de réinterroger les décisions qui l'ont impacté.

Conclusion de la première partie

En mobilisant une littérature scientifique au spectre large - géographie économique et politique, française et anglophone, ancienne et contemporaine, mais aussi science politique, histoire et sociologie – cette première partie a montré que ce qui apparaissait en premier lieu comme des incohérences s'interprète comme les conséquences du fonctionnement des politiques publiques. Elle a ainsi permis de d'expliquer pourquoi le maillage territorial n'a pas été découpé en fonction des objectifs de développement économique confiés aux régions et pourquoi il a subi l'inertie jusqu'en 2015 malgré les changements progressifs (des compétences, des statuts, de l'administration) induit par le processus de régionalisation. À l'aide de concepts importés des sciences politiques comme les référentiels d'action publique et l'incrémentalisme, utilisés pour relire le processus de régionalisation en France, nous avons en effet montré que ces incohérences sont presque inévitables à cause du caractère incrémental des réformes de politique publique, qui conduisent à une succession d'évolutions marginales sans forcément de liens logiques, vu qu'il n'existe pas de doctrine clairement établie rassemblant l'ensemble des acteurs de la régionalisation mais plutôt une diversité de référentiels régionalistes (centralisateur, décentralisateur, fonctionnel, néolibéral).

Si ces incohérences peuvent être expliquées, elles n'en demeurent pas moins potentiellement problématiques. En effet, le processus de régionalisation a notamment confié aux décideurs des régions françaises des compétences en termes de développement économique sans que le maillage territorial ne soit forcément optimisé dans cet objectif. Certaines régions – comme la quasi-totalité des régions périmétropolitaines du Bassin parisien – se sont ainsi retrouvées piégées par leur découpage en étant privées de grands facteurs de succès dans la course à la compétitivité, à savoir les métropoles et le potentiel innovatif. Après avoir constaté et expliqué la présence de ces incohérences, l'enjeu de la deuxième partie de ma thèse est donc d'en analyser les conséquences sur les capacités des décideurs régionaux des régions périmétropolitaines du Bassin parisien à mettre en place des politiques de développement économique efficace vis-à-vis des référentiels d'action publique contemporains. Ce terrain d'étude est particulièrement intéressant car du fait de la polarisation étendue de Paris, les limites régionales sont totalement déconnectées des limites d'influence de la métropole parisienne, là où les différences auraient pu être moins marquées pour d'autres métropoles françaises. De plus, nous allons analyser comment les premières délimitations régionales opérées entre 1955 et 1958

ont influencé les décisions des acteurs au sein de cet espace, dans une logique de *territorial dependency*, concept que j'ai formulé afin de décrire comment les configurations territoriales influencent les décisions de politique publique, au même titre que les idées, les intérêts ou les institutions.

Deuxième Partie :

Du découpage des régions de programme (1955) à
la nouvelle carte régionale (2015), la *territorial
dependency* des régions périmétropolitaines du
Bassin parisien

Introduction de la deuxième partie

« S'il est une nécessité unanimement reconnue, c'est bien de faire de la Basse-Seine un centre autonome de décision et d'animation »

(Plan régional de la Haute-Normandie, Commissariat Général au Plan, 1966)

En 1966, le Commissariat Général au Plan identifiait la nécessité pour la Basse-Seine, territoire situé dans l'ancienne région périmétropolitaine de Haute-Normandie autour de Rouen et du Havre, de se constituer en ensemble métropolitain. Cinquante ans plus tard, toutes les publications scientifiques montrent que cela ne s'est pas produit (par exemple Brennetot et al., 2012 ; Berroir et al., 2012 ; Gilli, 2005), malgré le statut de métropole conféré suite à la loi MAPTAM pour « Métropole Rouen Normandie », la communauté d'agglomération centrée autour de Rouen. Cet exemple est symbolique des ambitions déçues des régions périmétropolitaines du Bassin parisien, progressivement déclassées au niveau national depuis les années 1970, qui connaissent aujourd'hui de nombreuses crises et semblent incapables de répondre favorablement aux exigences de compétitivité demandées conjointement par l'État et l'UE (voir chapitre 4).

L'objectif de cette deuxième partie est de retracer le processus décisionnel à l'origine de ces problèmes et de ces incapacités, c'est-à-dire la causalité entraînée par l'addition de différentes décisions, en soulignant le double effet opéré par les contraintes temporelles (*path dependency*) et territoriales (*territorial dependency*). L'intérêt porte, conformément à la méthode du *process tracing* (voir chapitre 2), sur l'explication des mécanismes ayant contraint les décisions des acteurs et causé les problèmes dont souffrent aujourd'hui les régions périmétropolitaines du Bassin parisien plutôt que sur un recensement exhaustif de tous les événements se répercutant de près ou de loin sur ces régions, qu'une mise en contexte systématique permet le plus souvent d'évoquer. Les décisions identifiées sont les suivantes : le SDAURP de 1965, le Schéma Basse-Seine de 1969, les lois de réformes régionales (1972 et 1981-86), la mise en place des CPER (1984) et enfin la stratégie de Lisbonne de l'Union Européenne (2000)²⁵⁹. Les initiatives de coopération interrégionale entreprises depuis les années 1990 (charte du Bassin parisien en 1994, Grand Paris en 2008, Contrats de plan

²⁵⁹ Pour plus de détails, voir page 66.

interrégionaux État-région en 1994-1999 et 2015-2020 et Axe Seine en 2013) sont également interrogées dans un dernier chapitre afin de voir si elles ont permis de sortir des blocages préalablement mis en valeur.

Dans les chapitres composant cette deuxième partie empirique, les différents mécanismes contraignant les décisions des acteurs sont identifiés. Certains sont liés aux institutions, aux intérêts des acteurs et à leurs idées, et d'autres aux délimitations territoriales (*territorial dependency*) relatives au découpage des régions de programme en 1956-58. Leur identification empirique dans cette deuxième partie vient confirmer le concept énoncé au chapitre 2, qui postulait que les décisions de politique publique sont parfois contraintes par les configurations territoriales. Ce travail a été réalisé à partir d'une méthodologie spécifique adaptée aux données et aux sources disponibles, ainsi que par une mise en contexte de chaque décision au moyen d'une littérature ciblée (témoignages d'acteurs, archives), afin d'identifier de façon rétrospective les facteurs de décision, et par conséquent les facteurs de changement et/ou d'inertie. En outre, cette deuxième partie doit également permettre d'illustrer à travers l'exemple du Bassin parisien la problématique des impacts territoriaux de la décision de politique publique.

La borne initiale de cette *territorial dependency* impactant le Bassin parisien est placée au moment du découpage des régions de programme (1955-58), qui fractionna l'aire d'influence de Paris en plusieurs petites « régions », entretenant des relations importantes avec la capitale du fait de la déconcentration industrielle s'opérant en simultané. Il y avait alors une situation de type centre-périphérie entre les régions du Bassin parisien et Paris, et donc une interdépendance très forte. Le postulat de cette deuxième partie est que, dans une logique de *path dependency*, toutes les décisions ultérieures ont été impactées par cette donnée territoriale initiale, et qu'elles ont successivement conduit à l'aggravation de la situation des régions périmétropolitaines du Bassin parisien. C'est pourquoi nous avons choisi, en reprenant la sémantique des travaux du néo-institutionnalisme historique et notamment ceux sur la notion de *path dependency*, de structurer les « chapitres » autour de l'analyse de « blocages », traduction du terme anglais *lock-in*, qui sert à désigner les situations de verrouillages économiques dus à une spécialisation industrielle trop importante (voir à ce sujet Grabher, 1993). Le premier blocage identifié est l'éviction des régions du Bassin parisien des politiques

métropolitaines dans les schémas des années 1960 (SDAURP²⁶⁰, SBS²⁶¹), sous l'effet contraignant du découpage. Le deuxième blocage s'intéresse aux changements induits par les réformes régionales (1972 et 1981-86), notamment les transferts de compétence aux régions, et à la fenêtre d'opportunité qu'elles ouvraient pour réformer le découpage initial. Enfin, le dernier blocage étudie les Contrats de Plan État-Région, qui ne furent pas utilisés pour renforcer l'autonomie des Régions du Bassin parisien, et convergent depuis les années 2000 avec les normes imposées aux régions par l'Union Européenne. Dans chaque blocage figurent donc à la fois des facteurs de changement aggravant la situation et des facteurs d'inertie ne permettant pas de sortir de cette logique négative de *path dependency* débutée lors du découpage des CAR.

²⁶⁰ Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris.

²⁶¹ Schéma Basse-Seine.

Blocage 1 – Les contraintes du mécanisme de *territorial dependency* sur la genèse d'un Bassin parisien sans métropole dans les années 1960

A la suite du découpage des circonscriptions d'action régionale (CAR), qui découpa le Bassin parisien en plusieurs « régions » autour de Paris, les années 1960 furent marquées par l'émergence de deux acteurs majeurs dans le domaine de l'Aménagement du Territoire : l'IAURP²⁶² (1961) et la DATAR (1963). Ces deux acteurs mirent en place des politiques opposées : la politique des métropoles d'équilibre (1963) – qui souhaitait poursuivre l'équilibrage de l'espace français autour des métropoles régionales – et le SDAURP (1963) – qui renouait au contraire avec la concentration démographique dans le district de la région de Paris. Les régions du Bassin parisien²⁶³ se retrouvèrent menacées entre ces deux visions antagonistes de l'Aménagement du territoire : la DATAR les plaçait au sein d'un Bassin parisien polarisé par Paris, mais l'IAURP les excluait de son aménagement.

L'IAURP proposa ce schéma en suivant le découpage des circonscriptions d'action régionale, qui avait créé une région capitale faiblement étendue. L'exclusion des régions périmétropolitaines du Bassin parisien dans le SDAURP est donc une conséquence directe du découpage, dans une logique de *path dependency*. Ce découpage eut donc un effet contraignant sur le comportement des acteurs, et notamment sur le président de l'IAURP Paul Delouvrier. Alors qu'il était initialement envisagé d'étendre les programmes du schéma à l'ensemble du Bassin parisien (Delouvrier, 2003), Paul Delouvrier le limita finalement au district de la région parisienne car c'était le seul espace sur lequel il avait le pouvoir pour mener à bien sa mission, sans avoir à mener des négociations aux issues aléatoires avec des interlocuteurs situés dans les autres régions du Bassin parisien. Les délimitations régionales impactèrent donc les décisions des acteurs, et cela fut également le cas dans d'autres exemples que nous allons énoncer au cours de ce chapitre. En effet, par un double effet de *territorial* et de *path dependency*, les délimitations des circonscriptions d'action régionale peuvent être identifiées comme le point de départ de plusieurs décisions interdépendantes à l'origine de troubles politiques ayant retardé l'application de la loi de réforme régionale de 1972.

L'objectif de ce chapitre est de voir, dans les années qui suivirent la publication du SDAURP (1965), comment les politiques menées par l'IAURP et la DATAR traitèrent de la problématique de l'absence de métropole induites par le découpage des CAR dans les régions

²⁶² Fondation d'utilité publique créée en 1960 par Pierre Sudreau, elle est mise à disposition du Délégué général au district de la Région de Paris en 1961, qui en devient le président en 1962 (Bastie, 1965).

²⁶³ Paradoxalement, c'est durant cette période d'incertitude que le Bassin parisien émergea en tant qu'espace d'aménagement (Thiard 2001, voir Partie 1), en étant cité aussi bien par l'IAURP (1965) que par la DATAR (1969), sans que cela n'aboutisse à des politiques concrètes.

périmétropolitaines du Bassin parisien. La publication d'un certain nombre d'études menées par l'IAURP à l'échelle du Bassin parisien au début des années 1960 laissent penser qu'elles furent intégrées au développement de la région parisienne, comme le souligne Loïc Vadelorge (Vadelorge, 2016). Mais d'autres travaux, comme la thèse de Philippe Thiard (2001), analysent cela comme une instrumentalisation de la part de l'IAURP de l'espace du Bassin parisien afin que le SDAURP soit accepté par la DATAR. Pour cela, nous avons mené des analyses de contenu discursif (textuel et iconographique) sur *Les cahiers de l'IAURP*²⁶⁴, une revue trimestrielle lancée en octobre 1964 ayant pour objectif de faire connaître les travaux de l'Institut (Bastie, 1965). Les prises de positions de ce dernier, mis à la disposition du Délégué de la Région de Paris (Paul Delouvrier à partir de 1962), qui en est d'ailleurs le président, sont par conséquent représentatives des avis des décideurs de la région parisienne, et les *Cahiers de l'IAURP* en sont le canal de communication par excellence. En effet, si l'IAURP publia des travaux par d'autres canaux²⁶⁵ en 1964 et 1965, ils furent systématiquement republiés les années suivantes dans les *Cahiers*.

Les résultats de ce chapitre tendent à montrer que l'espace du Bassin parisien fut bien instrumentalisé par l'IAURP, afin que sa politique urbanistique – en rupture avec la pensée aménagiste de l'époque puisqu'elle prévoyait une reprise de la croissance démographique dans la région parisienne – soit acceptée. De plus, le contenu de ce schéma destiné à l'aménagement d'une agglomération urbaine nommée « région parisienne » fut notamment à l'origine de l'échec d'une des politiques compensatoires mises en place par la DATAR dans les régions périmétropolitaines de Paris – le schéma Basse-Seine – à cause de la confusion autour du terme de « région », utilisé de manière identique pour nommer deux territoires très différents. Le schéma d'aménagement de la Basse-Seine a ainsi fait l'objet d'une analyse qualitative de contenu, menée sur des archives regroupant les différents rapports, livres blancs, consultations et synthèses produits par son maître d'œuvre (la Mission d'Étude de la Basse-Seine) entre 1965 et 1976, afin d'analyser l'emploi de « mots-valises » comme la *région* et la structuration des acteurs locaux par rapport à ce projet.

²⁶⁴ Disponible en intégralité à la Bibliothèque nationale de France.

²⁶⁵ Comme les publications *Le Bassin parisien et la décentralisation industrielle* ou *Typologie des communes de l'agglomération parisienne*, qui furent publiées en 1965 par l'IAURP sans passer par les cahiers, ou encore d'autres études publiées par le CREDOC, le CINAM ou le BEPET (Bastie, 1965).

Ce chapitre met donc en scène plusieurs mécanismes contraignant la décision de politique publique et ayant conduit à générer des régions périmétropolitaines : les limites territoriales (le découpage des CAR), les idéologies et les facteurs cognitifs (question de la croissance démographique parisienne, manque de définition du terme région), et les intérêts des acteurs (« égoïsme » des décideurs de la région parisienne, augmentation des budgets du district par exemple).

I. Le Bassin parisien : l'émergence d'un espace d'aménagement pour concilier les visions antagonistes de la DATAR et de l'IAURP à propos de la Région parisienne

A la suite des années de reconstruction de l'après-guerre et de la mise en place de la politique d'Aménagement du territoire en 1950 par Claudius-Petit (Deyon, Frémont, 2000), les années 1960 virent émerger deux acteurs importants : l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne en 1960 (IAURP²⁶⁶), et la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale en 1963 (DATAR²⁶⁷).

A. Le PADOG (1960) et la politique des métropoles d'équilibre (1963) : la volonté d'équilibrer la croissance démographique sur l'espace français

Au début des années 1960, l'aménagement de la capitale était envisagé à l'échelle de sa zone d'influence – le Bassin parisien – dans un contexte politique où « *l'esprit général ambiant [...] était dominé par Paris et le désert français* » (Jacques Michel, dans Delouvrier, 2003, p. 31). La priorité était alors de lutter contre une concentration excessive de la population dans la capitale, comme en témoigne la procédure dite d'agrément (1955) qui visait à soumettre à autorisation préalable la construction et l'occupation de locaux professionnels en région parisienne (Miossec, Mattéi, 2008), et c'est dans cette lignée que fut adopté en 1960 le PADOG²⁶⁸. Celui-ci encadrait la construction de nouveaux logements en les limitant au tissu urbain existant et en tablant sur une augmentation de la population d'un million d'habitants en 10 ans. Très strict, il fut souvent contourné par de nombreuses dérogations de la part du directeur de la société d'aménagement de Paris, Pierre Gibel (Delouvrier dans Delouvrier, 2003, p. 38).

²⁶⁶ Qui deviendra ensuite IAURIF à la suite du changement de nom de la région capitale.

²⁶⁷ Renommée par la suite DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) en 2007, CGET (Commissariat général à l'Égalité des territoires) en 2014 et ANCT (agence nationale de la cohésion des territoires) en 2020.

²⁶⁸ Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne.

Le PADOG proposait une vision polycentrique du Bassin parisien, (Figure 40), avec un report de la croissance parisienne sur les grandes villes dans un rayon de 200 km, qualifiées de « pôles d'équilibre » :

« Dans cette zone (la région de Paris), certaines agglomérations pourront recevoir un accroissement modéré mais seulement par un apport de populations et d'activités desserrées de l'agglomération centrale et ne pouvant être éloignées davantage de Paris.

Les développements importants d'agglomérations ne pourront être admis que nettement au-delà des limites de la Région Parisienne, à 100 km au moins et au plus près dans les villes à deux heures de PARIS, comme ROUEN, AMIENS, REIMS, TROYES, ORLEANS, LE MANS. »
(Comité d'aménagement de la région parisienne, 1960)

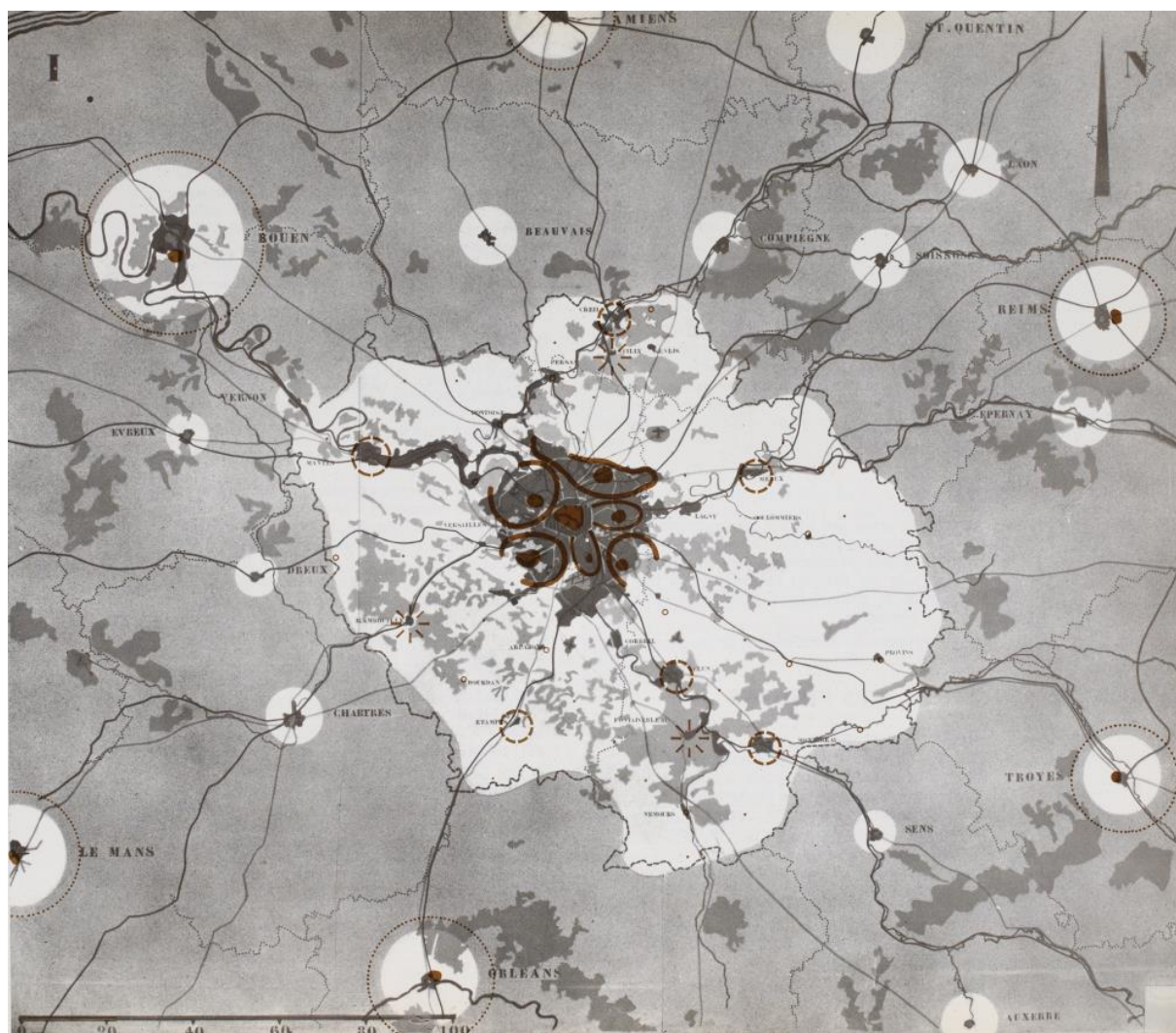
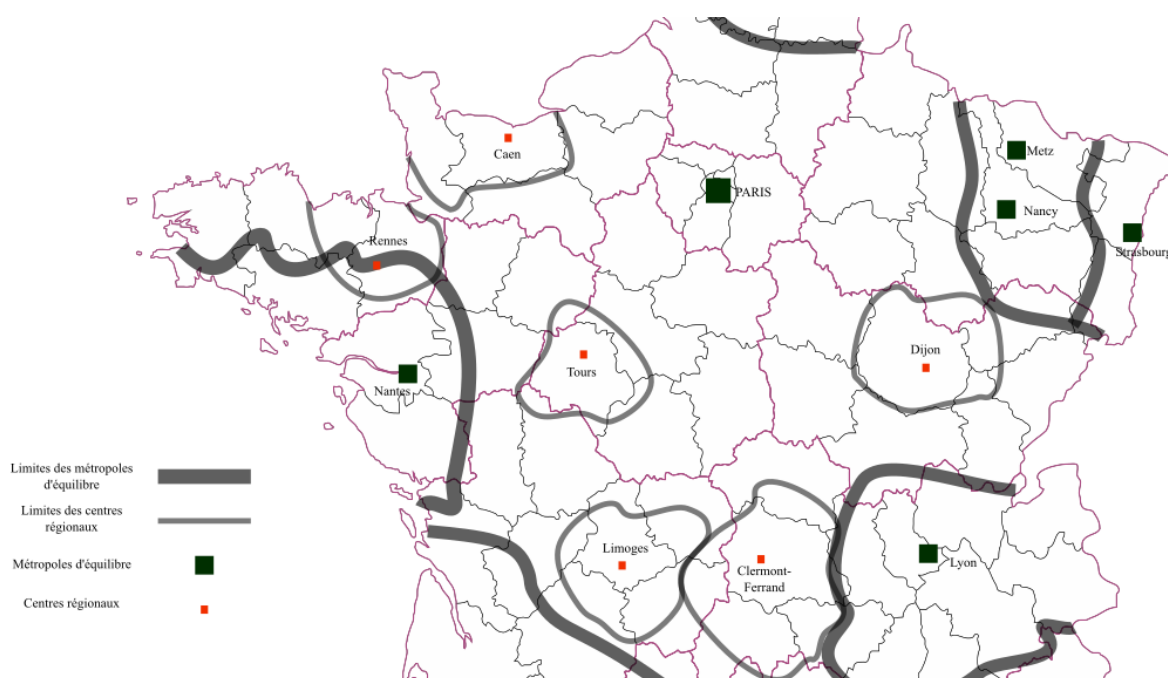


Figure 40 : carte du PADOG (1960), p. 38-39.

Dans le même ordre d'idées, Olivier Guichard (DATAR) et le Premier Ministre George Pompidou présentèrent à l'Assemblée Nationale en 1963 la politique des métropoles

d'équilibre²⁶⁹. En se basant notamment sur le rapport Hauteux-Rochefort (1963, publié en 1964) qui étudiait l'influence des villes françaises à partir des communications téléphoniques, huit métropoles²⁷⁰ furent désignées dans l'Hexagone pour faire contrepoids à Paris. Quant à la zone d'influence de la capitale, elle s'étendait sur le Bassin parisien et même au-delà. En son sein, certains centres régionaux – moins importants que les métropoles d'équilibre - furent désignés (Caen, Rennes, Dijon, Limoges, Tours, Clermont-Ferrand, Figure 41) (Hauteux, Rochefort, 1964). Cette politique fut appliquée à partir du V^{ème} Plan (Commissariat général au plan, 1965). Que ce soit dans le PADOG ou la politique des métropoles d'équilibre, la tendance au début des années 1960 était de lutter contre la centralisation excessive de Paris en reportant sa croissance sur des « pôles d'équilibre » (dans le Bassin parisien) ou des « métropoles d'équilibre » (dans le reste de la France).



B. La rupture du SDAURP : une reprise de la concentration parisienne

²⁶⁹ Voir plus de détails dans le Chapitre 3, page 80.

²⁷⁰ Lille, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Nancy-Metz et Strasbourg.

La remise en cause du PADOG

Mais aussitôt le PADOG adopté, Pierre Sudreau, alors ministre de l'équipement, créa l'IAURP comme « *critique du PADOG et du SARP*²⁷¹ » (Goldberg, dans Delouvrier, 2003, p. 32), autour de haut-fonctionnaires comme Jacques Michel - futur directeur des recherches de l'IAURP - qui avait pourtant participé à l'élaboration du PADOG²⁷². Ces haut-fonctionnaires étaient en effet en désaccord avec les idées contenues dans *Paris et le désert français* (1947) : « *en région parisienne, la planification était très profondément handicapée par cet a priori.* » (J. Michel dans Delouvrier, 2003, p. 31). En 1961, Paul Delouvrier fut nommé par Charles de Gaulle à la direction du district de Paris, qui travailla conjointement avec l'IAURP pour mettre en place le futur SDAURP. Ce dernier - aussi appelé Plan Delouvrier - mit fin avec le soutien du Président Charles De Gaulle à la limitation de la croissance parisienne en se préparant à l'accueil de millions de personnes supplémentaires, par la création des villes nouvelles (Delouvrier, 1994 ; Lajugie et al., 1985 ; District de la région parisienne, 1965). Pourtant, Paul Delouvrier aurait été initialement « *convaincu par les idées du géographe Jean-François Gravier développées dans son livre Paris et le désert français* » mais il se serait rendu compte au moyen des prévisions démographiques menées par l'IAURP que le PADOG n'était pas tenable et qu'il fallait le revoir : « *ce fut la découverte clé de 1962. C'en était bien une, malaisée à accepter par nous qui étions « graviéristes », puisque personne n'avait songé à prévoir les chiffres de la population française à la fin du siècle* » (Delouvrier, 1994, p. 233).

Le SDAURP n'eut pas pour seul effet une reprise de la concentration parisienne, mais entraîna également une rupture avec le polycentrisme prévu par le PADOG à l'échelle du Bassin parisien.

Conséquences du SDAURP pour le Bassin parisien

En effet, le SDAURP modifia le rôle de point d'appui des villes du Bassin parisien, au profit de villes nouvelles contenues dans la région parisienne. Pourtant, Paul Delouvrier raconte

²⁷¹ Société d'aménagement de la région de Paris, dirigée par Pierre Gibel.

²⁷² « *au moment où nous avons sorti le PADOG, nous l'avons mis en révision et nous avons créé un institut chargé officieusement de réfléchir un peu sur l'avenir* » (J. Michel dans Delouvrier, 2003, p. 31).

qu'il eut un temps l'idée de créer une mégalopole dépassant les frontières du district de la région parisienne, notamment en rassemblant Paris et l'axe Seine :

« L'idée de mégalopole m'a alors effleuré. Je m'étais dit : « puisqu'il y a un mouvement vers l'ouest, qu'il existe dans cette direction des agglomérations fortes [...] pourquoi ne pas peupler la vallée de la Seine, avec ses méandres, en évitant d'aller vers Melun et Fontainebleau et, surtout, vers l'Est qui me paraissait ingrat ? » (Delouvrier, dans Delouvrier, 2003, p. 64).

Cette option expliquerait les études menées au début des années 1960 à l'échelle du Bassin Parisien par l'IAURP et constatées par Loïc Vadelorge (2016). Mais Paul Delouvrier abandonna ensuite cette idée, sur les conseils de ses collaborateurs (Jacques Michel, Serge Goldberg) : *« vous²⁷³ m'avez convaincu que cette vision était fausse »* (Delouvrier, dans Delouvrier, 2003, p. 64).

Cet abandon a plusieurs origines. Premièrement, en sortant des limites de la région parisienne, *« nous sortions de nos terres [...] nous nous heurtions en réalité à nos frontières »* (J. Michel dans Delouvrier, 2003, p. 65), ce qui aurait été traduit par des négociations ardues avec les acteurs locaux provinciaux. Par conséquent, le découpage des régions de programme – établissant une région parisienne²⁷⁴ correspondant à l'agglomération de Paris plutôt qu'à sa zone d'influence – eut très tôt un effet performatif sur le comportement des acteurs. En effet, Paul Delouvrier justifie la circonscription du SDAURP au district de la région de Paris par cette contrainte, dans une logique de *territorial dependency*. Aménager la croissance parisienne à l'échelle du Bassin parisien l'aurait conduit à engager des négociations compliquées et incertaines avec les autorités régionales et l'aurait surement empêché de mener à bien ses missions (Delouvrier, 1994 ; 2003). Par conséquent, la mission confiée par Charles de Gaulle à Paul Delouvrier de « remettre de l'ordre » dans la région parisienne justifiait la mise à l'écart du Bassin parisien, puisque son insertion l'aurait mis en péril. Conformément à un postulat de l'incrémentalisme, il est en effet impossible pour le décideur de dissocier les objectifs à atteindre et le choix des moyens à utiliser (Jönsson, 2014). Dans ce cas de figure, les moyens politiques mis à la disposition de Paul Delouvrier justifient la sélection d'objectifs restreints à la région parisienne.

²⁷³ Il s'agit d'une retranscription d'entretiens menés par Bernard Hirsch en présence de tous ces haut-fonctionnaires, d'où l'emploi de la deuxième personne du pluriel.

²⁷⁴ Ensuite appelée district de la Région parisienne (de 1961 à 1976).

Paul Delouvrier énonça une « loi » d'urbanisme qui limitait de facto les limites du schéma directeur à 60 km autour de Paris afin de justifier un tel choix :

*« En considérant le cercle auquel tend toute **agglomération** après résorption de ses doigts de gant, nous avons constaté que le temps nécessaire pour parcourir la distance entre le cœur d'une cité et sa périphérie ne peut guère dépasser une heure. [...] Dans les villes modernes, l'obstacle à l'évolution de cette loi est le non-dépassement des cinquante, soixante kilomètres à l'heure pour les automobiles. [...] Il était donc exclu pour Paris de dépasser soixante kilomètres entre le centre et la circonférence. »* (Delouvrier, 1994).

Comme l'indique cette citation, la notion de Région fut assimilée dans le SDAURP à la notion d'agglomération. Par conséquent, deux conceptions antagonistes de la Région se heurtèrent : la région polarisée du Bassin parisien (défendue par la DATAR) et la région urbaine²⁷⁵ de l'agglomération parisienne. Cela eut pour effet de freiner leurs perspectives de développement démographique, et de séparer les régions du Bassin parisien de l'Aménagement de leur métropole (Paris) tout en étant exclues de la politique des métropoles d'équilibre (Figure 42).

²⁷⁵ Qui est donc une région homogène autour d'un critère : l'appartenance à une agglomération.

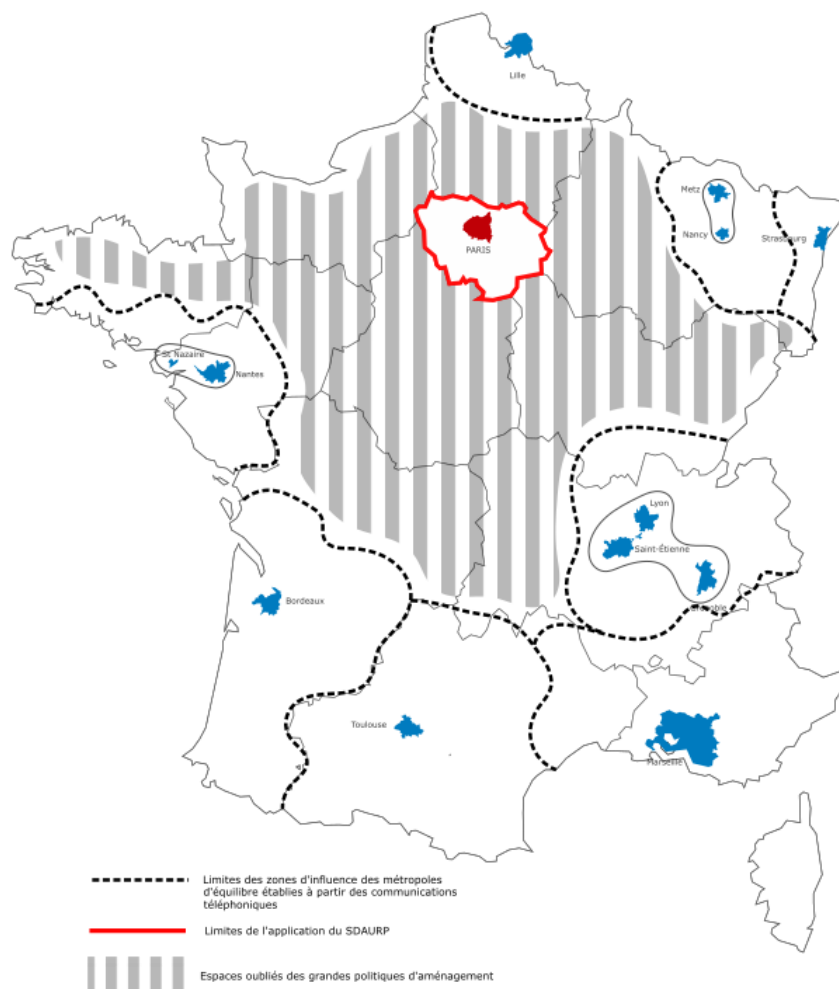


Figure 42 : La mise à l'écart du Bassin parisien dans la politique des métropoles d'équilibre et dans le SDAURP.
Délimitations des zones d'influence des métropoles d'équilibre d'après Hautreux et Rochefort²⁷⁶, 1963.

Pour justifier ses choix dans les villes du Bassin parisien qui se sentaient lésées, Paul Delouvrier argumenta de manière à faire culpabiliser les provinciaux sur leur manque d'ambition et leur manque de participation à l'effort national d'accueil de la croissance démographique, comme à Reims :

« L'auditoire m'a accusé de vouloir empêcher la réalisation du projet Rotival (du nom de l'urbaniste) et d'assécher Reims. J'ai répondu que je regrettais effectivement ce plan. Tête du maire et de Rotival, également chargé d'une étude sur Les Halles ! On me demande pourquoi. J'ai répondu que ce plan était trop étriqué et trop petit. Reims avait à l'époque 100 000 habitants au lieu de 200 000 à la fin du siècle. Si Reims et ses banlieues n'ont pas 400 000

²⁷⁶ Les zones d'influence des métropoles avaient été établies dans ce rapport sur la base des communications téléphoniques (Hautreux, Rochefort, 1964).

habitants, alors cela met en péril le schéma de la région parisienne, parce qu'il est trop petit. Ce type de raisonnement a fait son effet. » (Delouvrier dans Delouvrier, 2003, p. 94).

Il transposa ainsi les prévisions démographiques de doublement de la population urbaine propre à Paris à l'ensemble des villes, et justifia la reprise de la croissance parisienne comme la conséquence du manque de participation des villes du Bassin parisien à l'effort d'accueil et d'investissement des générations futures. Par exemple à Angers, après avoir demandé à l'auditoire la destination de leurs économies, ce à quoi il lui fut répondu qu'elles étaient à destination de l'achat de terres et d'actions à la Bourse de Paris : *« j'ai alors déclaré que, tant que les attitudes seraient ainsi, Angers demeurerait une petite ville de province charmante et que le Schéma directeur serait trop petit »* (Delouvrier, 1994, p. 237). Pour réaliser cet argumentaire - qui se révéla d'après lui efficace - il s'appuya sur les études réalisées par l'IAURP à l'échelle du Bassin parisien. Selon Philippe Thiard (2006), ces études furent le fruit d'un *« calcul politique »* :

« Lorsque Paul Delouvrier publie le Livre blanc de la région parisienne en 1964, il prend la précaution, tactique, comme on vient de le voir, d'appuyer ses perspectives démographiques pour l'Ile-de-France sur le préalable de la dynamisation de la croissance des autres villes du Bassin parisien. C'est parce que les villes qui entourent Paris auront une croissance plus forte que la population francilienne n'atteindra que 14 millions d'habitants en 2000. Cette présentation permet de faire admettre plus facilement aux élus de province que les villes nouvelles prévues en région parisienne ne concurrenceront pas directement les grandes villes de la couronne mais se borneront à canaliser la croissance francilienne. » (Thiard, 2006)

Ces études démographiques eurent par la suite beaucoup d'importance dans la création, la définition – et l'échec - de « zone d'appui » dans le Bassin parisien, dont la création fut liée aux contestations émanant de la DATAR et des élus des régions du Bassin parisien.

Les contestations du SDAURP

La reprise de la concentration parisienne fut combattue par la DATAR, car elle s'opposait aux politiques d'aménagement en vigueur et la DATAR craignait que cela ait un

effet négatif sur la Province. Comme en témoigna en 1975 Étienne Dailly²⁷⁷, les deux entités étaient en conflit : « *il existait deux aménagements du territoire : un aménagement pour tout le territoire, et puis un autre pour la région parisienne. C'était donc M. Guichard pour le premier, et pour l'aménagement de la région parisienne, c'était M. Delouvrier* » (Journal Officiel de la République française - Débats parlementaires - Sénat, 1975). Or, même si elle était relativement impuissante à cause du soutien de Charles de Gaulle à Paul Delouvrier (Delouvrier, 1994), Paul Delouvrier avait besoin de l'aval de la DATAR pour que le SDAURP soit adopté (Delouvrier dans Delouvrier, 2003, p. 58). Il était également nécessaire de calmer les élus de Province qui effectuaient des aller-retours dans les ministères (Lacaze, 2008).

Pour cela, il effectua un compromis en reconnaissant l'existence du Bassin parisien et en y prévoyant des aménagements complémentaires à ceux du SDAURP (Thiard, 2001 ; 2006). En présentant un plan et des prévisions pour le Bassin parisien que la DATAR devait ensuite mettre en œuvre, l'IAURP mit les chances de son côté et se protégea d'éventuelles accusations d'un repli de la région parisienne de la part d'Olivier Guichard ou Jérôme Monod et d'un recours auprès de Charles De Gaulle ou Georges Pompidou. En réaction et en complément du SDAURP, quatre « *zones d'appui* » furent ainsi définies dans la zone d'influence de Paris (Figure 43) : la Basse-Seine (1967, livre blanc accepté par le comité interministériel d'aménagement en 1969), l'Oise-et-Aisne, la Loire moyenne et le Nord Champenois (1970, livres blancs acceptés en 1971), avec pour chacune une spécialisation fonctionnelle s'intégrant à la métropole parisienne (voir Chapitre 4).

²⁷⁷ Sénateur de Seine et Marne, de la gauche démocratique, lors du vote sur la loi de finance 1976. Par ailleurs très critique envers le SDAURP : « *sottise incommensurable, car des villes nouvelles étant situées pour la plus proche à vingt kilomètres et la plus éloignée à quarante-cinq kilomètres, comment peut-on espérer préserver longtemps les espaces interstitiels ? comment ne pas comprendre que l'on va mettre tout le monde sur la route entre la capitale, qui conserver, bien entendu, son attrait, et les villes nouvelles que l'on aurait dû placer sur le pourtour du Bassin parisien* »

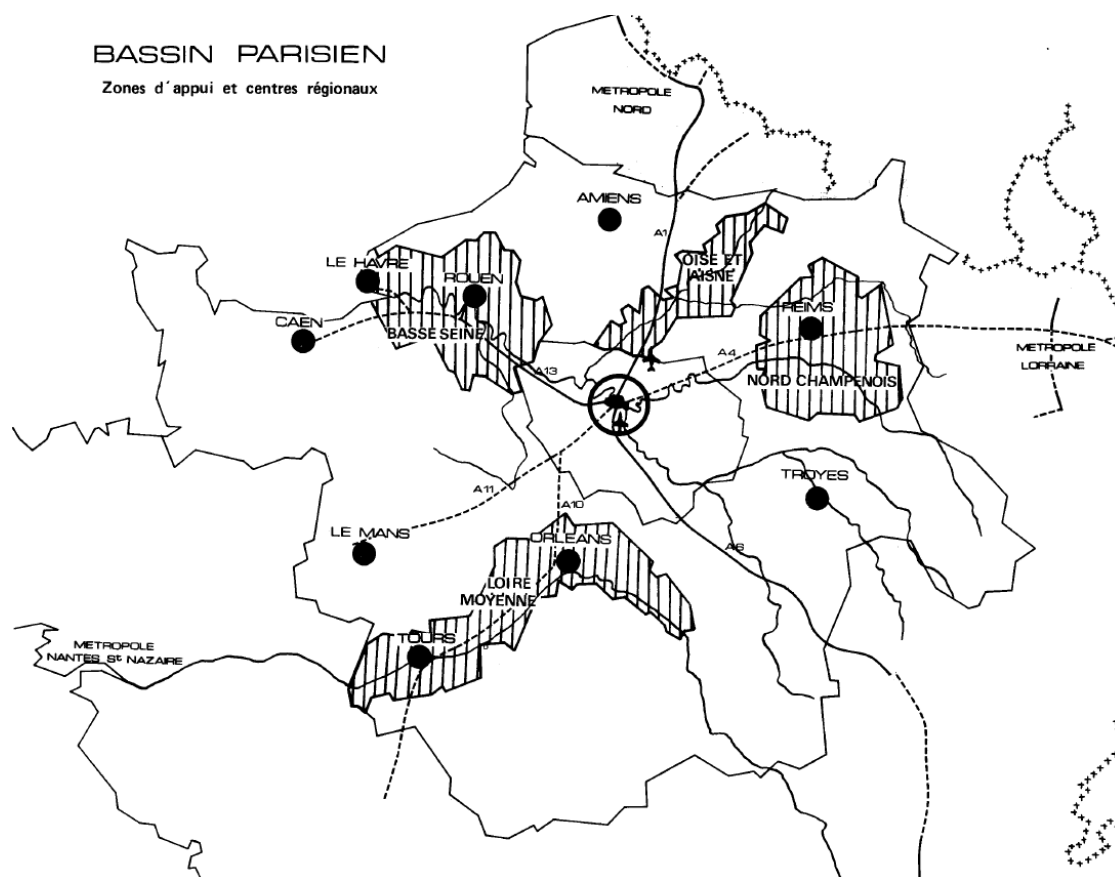


Figure 43 : Les zones d'appui au SDAURP. Datar, directives d'aménagement pour le Bassin parisien, août 1970.

Le conflit entre la DATAR et l'IAURP – et ces deux conceptions de la Région – se cristallisa autour du projet de ville-nouvelle à Mantes-Sud. Alors que l'IAURP souhaitait sa réalisation – dans sa logique de ville-nouvelle à l'intérieur du district de la Région parisienne – la DATAR préférait l'option de villes nouvelles plus éloignées de Paris, comme les *new towns* dans le Grand-Londres (1944). Les acteurs normands²⁷⁸ se mobilisèrent également contre ce projet, car cette ville-nouvelle (d'une taille alors 10 fois supérieure à Evreux) était perçue comme une menace (SORETUR, 1965) qui aurait polarisée davantage une partie de la région haut-normande. Finalement, la DATAR obtint la veille du dépôt du SDAURP le report de cette ville-nouvelle vers Le Vaudreuil, « *et c'est comme cela que cet endroit est né « en huit jours »* » (Delouvrier dans Delouvrier, 2003, p. 58).

Par conséquent, l'absence du Bassin parisien dans la politique des métropoles d'équilibre et dans le SDAURP, à cause des visions antagonistes de la DATAR et de l'IAURP

²⁷⁸ Le préfet de la Haute Normandie, Pierre Chaussade, eut un rôle central en fédérant les acteurs régionaux et en obtenant du Premier ministre Michel Debré la création de la Mission d'études Basse-Seine (MEBS) sur laquelle il avait autorité (Lacaze, 2008).

à propos de la Région, entraîna la création de ces zones d'appui. Parmi ces dernières, nous avons pris comme étude de cas la zone d'appui de la Basse-Seine, car elle est la plus importante d'entre elles et constitue même un « cas d'école » de l'aménagement du territoire des Trente glorieuses²⁷⁹ (Guermond et al., 1995 ; Saunier, 2006). En effet, elle fut la première à exister en raison de la mobilisation des élus locaux, et la seule à disposer d'une Mission d'Etude²⁸⁰ diligentée par la DATAR. Sa création devança même celles des OREAM²⁸¹ dans les métropoles d'équilibre, et son organisation leur servit de modèle, ainsi qu'à celles des autres zones d'appui (Deyon, Frémont, 2000 ; Lacaze, 2008). De plus, elle est emblématique des échecs de cette politique, notamment en ce qui concerne la ville nouvelle du Vaudreuil (Lacaze, 2008).

Finalement, la question est de savoir si - comme le note Loïc Vadelorge (2016) - le Bassin parisien fut considéré par l'IAURP²⁸² comme une échelle potentielle du « Grand Paris », ce dont témoigneraient les études prospectives menées au début des années 1960 (Vadelorge, 2016), ou bien si cet espace fut simplement instrumentalisé dans les discours de l'IAURP afin d'obtenir le soutien des différents gouvernements (sous Charles de Gaulle, Georges Pompidou puis Valéry Giscard d'Estaing) et le consentement des élus provinciaux et de la DATAR (Thiard, 2001 ; 2006). Si les responsables de la région capitale se souciaient réellement du sort de sa périphérie – des conséquences du SDAURP, de l'articulation des zones d'appui - la densité d'études menées au début des années 1960 devrait se maintenir au cours des années suivantes, et si au contraire ils avaient instrumentalisé cet espace - comme le dit Phillipe Thiard - le Bassin Parisien devrait être relativement absent du corpus étudié.

II. Représentations du Bassin parisien par l'IAURP/IAURIF (1965-1980) : entre dédain et instrumentalisation

²⁷⁹ Elle est par exemple citée comme cas d'étude dans l'Atlas de France (Guermond and al., 1995).

²⁸⁰ Constituée de cadres venant des ministères des Travaux publics et Construction et Urbanisme, de la DATAR (l'architecte Gérard Thurnauer et Jean-Paul Lacaze, nommé directeur de la Mission) et de chargés d'études. En l'absence d'institution régionale, qui ne vit le jour qu'en 1972, c'est la CODER qui était chargée de valider les propositions de la MEBS

²⁸¹ Organisme régional d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine.

²⁸² Qui a conservé son importance dans l'aménagement de l'Ile-de-France puisqu'il demeure maître d'œuvre lors de la révision du SDRIF en 2008.

Cette partie explore donc la relation centre-périphérie à travers l'exemple du couple région parisienne/bassin parisien. Issue du courant structuraliste, cette relation est classiquement analysée par l'étude des masses de population, des capacités de production, des types d'activité, des capitaux ou encore des concentrations (Reynaud, 1981). Une autre approche est ici proposée par l'étude des représentations affichées dans les discours des acteurs centraux et périphériques. Cela permet de montrer les inégalités centre-périphérie sous un autre angle et de répondre à la question suivante : le Bassin parisien a-t-il été inclus dans les politiques d'aménagement de la Région parisienne, dans les années suivant la publication du SDAURP ?

L'hypothèse est que les représentations émises par les acteurs de la « Région » parisienne ignoraient le Bassin parisien, et qu'au contraire les représentations des acteurs du Bassin parisien s'intégraient dans un vaste espace polarisé par Paris. Dans le contexte d'une relation centre-périphérie structurée par la déconcentration industrielle des années 1950, les implications d'une telle hypothèse sont importantes, puisqu'elles entraînaient l'exclusion du Bassin parisien de son centre de commandement. Par conséquent, la prise en compte du Bassin parisien dans le SDAURP – notamment à travers l'émergence des zones d'appui - n'était qu'une stratégie discursive destinée à rendre acceptable le repli sur elle-même de la Région parisienne, et la reprise d'une croissance démographique au détriment des autres régions françaises.

Pour la démontrer, deux analyses menées sur divers documents édités par l'IAURP/IAURIF ont été combinées. Le point de vue de l'IAURP, maître d'œuvre de l'Aménagement francilien depuis les années 1960 et présidé de 1962 à 1970 par Paul Delouvrier, Délégué général du District de la Région parisienne, est en effet emblématique de la vision des acteurs de la région parisienne concernant les choix opérés dans le SDAURP. Sa revue trimestrielle intitulée « *Les cahiers de l'IAURP*²⁸³ » a pour objectif de présenter et de justifier son positionnement vis-à-vis des enjeux et des projets d'aménagement et d'urbanisme opérés dans le cadre de la région parisienne, par la publication de numéros thématiques, d'études prospectives ou comparatives avec d'autres villes de rang mondial. Par conséquent, cette revue peut être considérée comme un canal de communication du programme politique développé par l'IAURP, lui permettant de justifier a posteriori des choix par la publication d'études et d'analyses. Premièrement, elle a fait l'objet d'une analyse de contenu discursif afin d'observer le positionnement de cette organisation vis-à-vis de l'intégration du Bassin parisien

²⁸³ Disponible à la Bibliothèque Nationale de France (BNF).

à la région parisienne. Cette analyse a été menée du n°1 (1964) au n°74 (décembre 1984), afin d'analyser cette séquence historique allant de la publication du SDAURP (1965) aux lois de décentralisation (entamées en 1981), d'en tracer les grandes tendances et les évolutions, et en outre de bénéficier d'une quantité d'articles relativement importante pour réaliser des analyses quantitatives pertinentes.

Deuxièmement, les résultats de cette première analyse ont été confrontés à une analyse comparative entre le contenu cartographique édité par l'IAURP – car les cartes font « *partie de la famille plus large des images chargées d'un jugement de valeur* » (Harley, 1995) et sont susceptibles d'être manipulées (Lacoste, 1976) - et celui édité par les acteurs d'une région périphérique (la Haute-Normandie, en raison de l'accès dans les archives à plusieurs documents d'aménagement, contrairement aux autres régions). L'objectif de cette analyse est d'enrichir l'analyse de discours textuels et de confirmer l'existence d'une relation ambivalente par une seconde méthode. Cette méthode se justifie d'autant plus que les aménageurs seraient particulièrement enclin à cette manipulation, afin d'adapter l'aménagement aux objectifs politiques dictés par un donneur d'ordre (Cambrézy, Maximy, 1995). Les cartes sélectionnées sont celles réalisées dans le SDAURP (1965) et le SDAURIF (1976) pour la région parisienne, dans le V^{ème} Plan d'Aménagement de la Haute-Normandie (1966) et dans le schéma Basse-Seine (1971).

A. La quasi-absence du Bassin parisien dans les *Cahiers* : un reflet de l'orientation régionaliste de l'IAURP

Les 74 premiers numéros des *Cahiers de l'IAURP* (1964-1984) comptent 140 articles, répartis de façon variable selon les numéros²⁸⁴. Dans un premier temps, afin d'avoir une idée de l'attention portée par l'IAURP au Bassin parisien, la part de ces articles parlant du Bassin Parisien - dans sa globalité, ou bien de lieux appartenant au Bassin Parisien – a été comptabilisée (Figure 44).

Espaces étudiés	Nombre d'articles consacrés	Part des articles consacrés

²⁸⁴ Certains numéros ne comptent qu'un article, d'autres jusqu'à six.

Région parisienne uniquement ou autre métropole	132	94,29%
Région parisienne + Bassin parisien	8	5,71%
Dont : Bassin Parisien uniquement	3	2,14%
En marge	0	0%

Figure 44 : Part des articles par espace étudié

Sur ce total de 140 articles, 132 concernent exclusivement un espace appartenant à un espace « centre » la région parisienne (Paris ou autre « ville-monde », région parisienne, ou territoire appartenant à l'agglomération), soit 94,29 % des articles. Aucun article ne concerne des espaces en marge, 8 articles concernent la région-centre associée à ses territoires périphériques (5,71%) et 3 seulement sont exclusivement consacrés à un espace périphérique (2 sur le Bassin Parisien et 1 focalisé sur la ville nouvelle du Vaudreuil) soit 2,14%. Seule une faible part des articles de l'IAURP s'intéresse donc au Bassin Parisien. Ils se concentrent surtout sur l'étude de la région parisienne, étudiée dans sa globalité ou dans des cas précis de quartiers ou de villes. A titre de comparaison, 16 articles furent consacrés à l'urbanisme de métropoles étrangères (pour analyser les « bonnes pratiques » développées ailleurs), et 7 articles aux villes nouvelles de la région Ile-de-France. Cela montre à quel point la question de la périphérie était mineure dans les préoccupations de l'IAURP.

Titre de l'article	Date	Thème	Place du bassin parisien dans l'article
« Etude de la sous-traitance »	1965 (volume 2)	Industrie	Secondaire
« La décentralisation industrielle et le bassin parisien »	1966 (volume 6)	Industrie	Centrale
« Localisation des grands établissements industriels »	1971 (volume 22)	Industrie	Secondaire
« Méthodes modernes de préparation des décisions appliquées à l'aménagement »	1971 (volume 25)	Villes nouvelles	Secondaire
« Ville nouvelle du Vaudreuil, approche méthodologique »	1973 (volume 30)	Villes nouvelles	Centrale
« Les pôles industriels, urbanisation et industrialisation »	1975 (volumes 40-41)	Industrie	Secondaire

« <i>Réflexion sur le schéma directeur de la région Ile-de-France</i> »	1979 (volumes 56-57)	Aménagement, urbanisme	Secondaire
« <i>Le développement du Bassin Parisien</i> »	1980 (volume 61)	Démographie	Centrale

Figure 45 : les thématiques principales des articles portant sur le Bassin parisien.

Une analyse plus qualitative menée sur les huit articles parlant du Bassin parisien - en différenciant la thématique principale de l'article et la place qui occupe le Bassin parisien (Figure 45) - révèle que 4 d'entre eux ont une thématique industrielle (sous-traitance, décentralisation industrielle, localisation des grands établissements, pôles industriels), 2 parlent des villes nouvelles avec une approche méthodologique, l'avant-dernier est spécifique à la thématique de l'aménagement et consacre un chapitre au Bassin Parisien, tandis que le dernier concerne l'évolution démographique du Bassin Parisien, qui sera détaillée ensuite (page 249). Cette prééminence du thème de l'industrie est liée à la décentralisation industrielle des années 1950 et 1960, que l'IAURP critiqua d'ailleurs avec force, en dénonçant le manque de cohérence et d'efficacité économique de ce processus de desserrement (Figure 46).

« <i>Etude de la sous-traitance</i> » (1965)	« Les conditions économiques sont aléatoires »
« <i>Localisation des grands établissements industriels</i> » (1971)	« De toutes manières, il est certain que ce n'est pas en fonction des coûts de transports qu'ont été choisis les emplacements de Cléon et de Sandouville. Bien au contraire, ces localisations étaient apparues au départ comme très coûteuses de ce point de vue. »
« <i>Localisation des grands établissements industriels</i> » (1971)	« Cette position s'explique par le fait que dans le cadre de la politique actuelle d'aménagement du territoire, le gouvernement incite avec force les grandes entreprises à implanter leurs établissements dans des lieux choisis par lui . Ainsi l'entreprise se trouve placée devant des possibilités de choix très restreintes et fait porter son effort d'étude sur ces lieux prédéterminés »
« <i>Localisation des grands établissements industriels</i> » (1971)	« L'action du gouvernement désireux de remédier à une situation catastrophique de l'emploi dans la région d'Elbeuf a pesé fortement sur le choix de Cléon. En outre, on a chaque fois l'impression qu'il s'agit d'une adaptation à des problèmes assez immédiats plutôt que d'un programme à long ou moyen terme »
« <i>Localisation des grands établissements industriels</i> » (1971)	« En 1963, la naissance d'un nouveau modèle (la R16) obligea à une nouvelle extension impossible à Cléon où le recrutement de la main-d'œuvre était déjà difficile et ce fut encore une fois sous la pression du gouvernement que la région du Havre fut choisie »

« Localisation des grands établissements industriels » (1971)	« Cette dernière implantation ayant d'ailleurs un prix de revient très lourd tant au point de vue de l'implantation proprement dite (terrains peu stables) qu'au point de vue de la situation (coûts de transports extrêmement élevés) »

Figure 46 : Les critiques de l'IAURP contre la déconcentration industrielle organisée par l'État.

En cherchant à montrer que les implantations choisies dans le Bassin parisien étaient peu rentables (notamment dans le cas de la régie Renault), l'IAURP s'inscrit dans la ligne directrice qu'elle eut dès sa fondation : une remise en cause des politiques d'aménagement du territoire de la tradition « graviériste », au nom de l'efficacité de la dépense publique et des bienfaits du centralisme. La DATAR se retrouva ainsi particulièrement visée, dans une critique du centralisme français :

« Le centralisme français ne se manifeste pas sur le seul plan administratif et politique, mais il passe aussi, pour s'en tenir à un seul handicap parmi d'autres, par un système bancaire, qui constitue un obstacle structurel à la mise en place d'une véritable planification régionale. Ce centralisme a sévi de manière presque caricaturale à l'occasion de l'édification du complexe sidérurgique de Fos-sur-Mer. Cet exemple illustre combien les méthodes françaises de développement sont inadaptées, et combien la DATAR a semblé parfois animée par une vision centraliste de la décentralisation. » (IAURP, 1975, volumes 40-41)

Finalement, ce que contestait l'IAURP, c'est la dimension solidaire de l'Aménagement du territoire. Alors que le développement régional était à l'époque globalement considéré comme un moyen de participer à la croissance de la nation, l'IAURP rompit avec cette approche en l'envisageant dans une optique régionale et non nationale. C'est-à-dire que l'Institut cherche à atteindre « l'optimum régional, même si cet optimum ne pouvait être obtenu qu'au détriment de l'optimum national » (commentaire de Maurice Byé²⁸⁵, dans Davin, Harsin, 1961). Le Bassin parisien apparaît ainsi comme la victime collatérale de cette opposition de l'IAURP à la solidarité interrégionale (entre centre et périphérie) et nationale, et est une illustration de l'opposition entre *Paris et le désert français* dans un espace plus restreint. En effet, tout comme le dit Philippe Thiard (2001) : « le territoire que nous donne à voir et nous dissimule à la fois le Bassin parisien, c'est bien, avant toute chose, le territoire français ».

²⁸⁵ Economiste proche de l'école de François Perroux, avec une approche critique des inégalités régionales et internationales.

Cette tendance se confirme à l'observation des nombreux thèmes susceptibles de concerner le Bassin parisien mais abordés uniquement à l'échelle de la Région Parisienne : les transports (9 articles), le tertiaire (7 articles), les loisirs (6 articles), l'environnement (10 articles), la mobilité (2 articles). En effet, la concentration tertiaire de la région parisienne procède d'une logique de répartition fonctionnelle des activités indissociable des activités productives localisées dans les territoires périphériques (Bouba-Olga, Grossetti, 2014), et le Bassin parisien est également un espace de loisir et de détente pour les franciliens. En ce qui concerne les transports, l'exclusion du Bassin parisien dans la réflexion correspond à la vision de Paul Delouvrier, qui privilégiait l'utilité au détriment de l'égalité, comme dans les numéros 4-5 des *Cahiers* où il critiquait les 12 radiales reliant Paris à la Province prévues dans le PADOG et souhaitait « *que les choix futurs [soient] orientés, pour une large part, par des considérations propres à l'agglomération parisienne elle-même, à son organisation, à sa desserte. La Bretagne ne sera pas sauvée par l'autoroute de Chartres, alors que celle de Pontoise aidera des milliers et des milliers de Parisiens* » (IAURP, 1966).

Cette première partie de l'analyse montre donc que le Bassin parisien fut globalement négligé par les études de l'IAURP, en rupture avec la période précédant la publication du SDAURP, ce qui laisse penser qu'il s'agissait d'une « *précaution tactique* » (Thiard, 2001) de Paul Delouvrier afin de faire accepter le Schéma. Les propos énoncés dans les documents étudiés montrent même une défiance vis-à-vis des principes de la politique « égalitaire » d'Aménagement du territoire. Cette représentation autocentrée du développement régional est confirmée par l'analyse cartographique.

B. Des représentations cartographiques ambivalentes

Cette analyse cartographique a pour objectif de confronter les représentations cartographiques des acteurs de la Région parisienne avec celles des régions périphériques. L'hypothèse est que les cartes²⁸⁶ de la région parisienne tendent à se focaliser sur Paris et ignorent les périphéries alors qu'à l'inverse, les cartes issues des régions périphériques

²⁸⁶ Disponibles en annexes, à partir de la page 337.

représentent Paris ET l'espace de la région concernée, ce qui impliquerait des visions différenciées de l'espace régional de référence.

Plusieurs auteurs ont tenté d'élaborer des grilles d'analyse des cartes (Del Casino Jr, Hanna, 2005). Brian Harley a répertorié les étapes de confection d'une carte, qui sont autant d'éléments permettant leur interprétation. Il distingue la sélection (les espaces et informations représentés), les omissions (les espaces et informations non représentés), la simplification (les abstractions), la classification, la création de hiérarchisation et la symbolisation (variables visuelles) (Harley, 1995). Il importe également d'observer l'information textuelle apportée en complément de la carte. A partir du travail de ces auteurs, divers éléments ont été retenus pour constituer une grille d'analyse permettant de « lire » chaque carte :

- La source,
- La région éditrice,
- La date,
- L'échelle de la carte,
- La présence de texte explicatif,
- Les territoires représentés et omis,
- Les éléments sélectionnés,
- Les variables visuelles,
- L'existence de hiérarchies.

Le corpus est constitué des cartes de synthèse des schémas ou plans d'aménagement, car elles représentent la vision d'ensemble de l'aménageur. Il est nécessaire de préciser que si depuis les années 1990 il y a une prolifération de cartes dans les plans/schémas d'aménagement régionaux, elles étaient plutôt rares dans les années 1960 et 1970. Par exemple, le plan d'aménagement de la Haute-Normandie pour le V^{ème} plan ne comptait qu'une seule carte. Ces cartes ont été sélectionnées parmi 4 documents :

- Le SDAURP de 1965 (2 cartes : celle du schéma directeur et « la région dans le Bassin parisien »)

- Le plan de développement économique et social et d'aménagement du territoire de Haute Normandie²⁸⁷ (1966)
- Le Schéma d'aménagement de la Basse Seine²⁸⁸ (1971)
- Le SDAURIF (1976), qui est la révision du SDAURP²⁸⁹

²⁸⁷ Edité par les organes de l'État, par une collaboration entre la préfecture et les services du Commissariat général au plan.

²⁸⁸ Edité par la Mission d'Etude de la Basse-Seine, un organisme régional piloté par la DATAR (Saunier, 2006).

²⁸⁹ Les schémas directeurs de 1965 et 1976 étaient les documents cadres de l'aménagement francilien pendant ces deux décennies.



Figure 47 : Carte annexe au plan de développement économique et social et d'aménagement du territoire

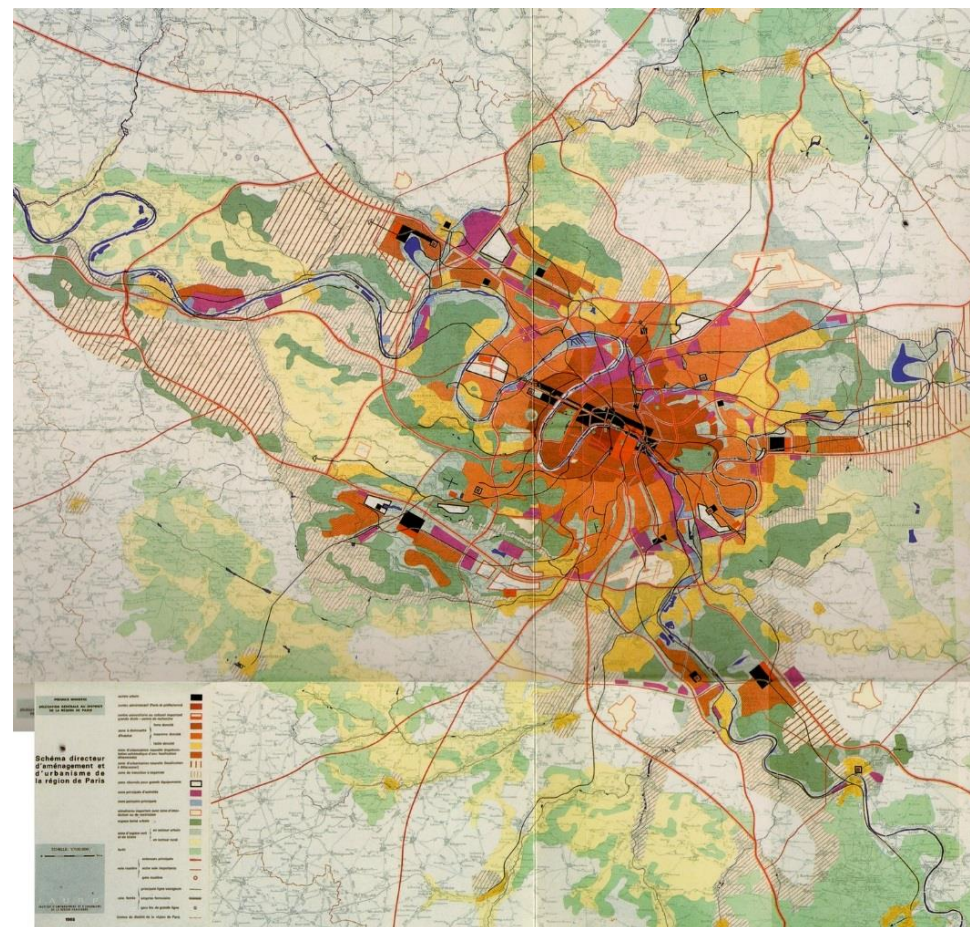


Figure 48 : Carte du SDAURP 1965

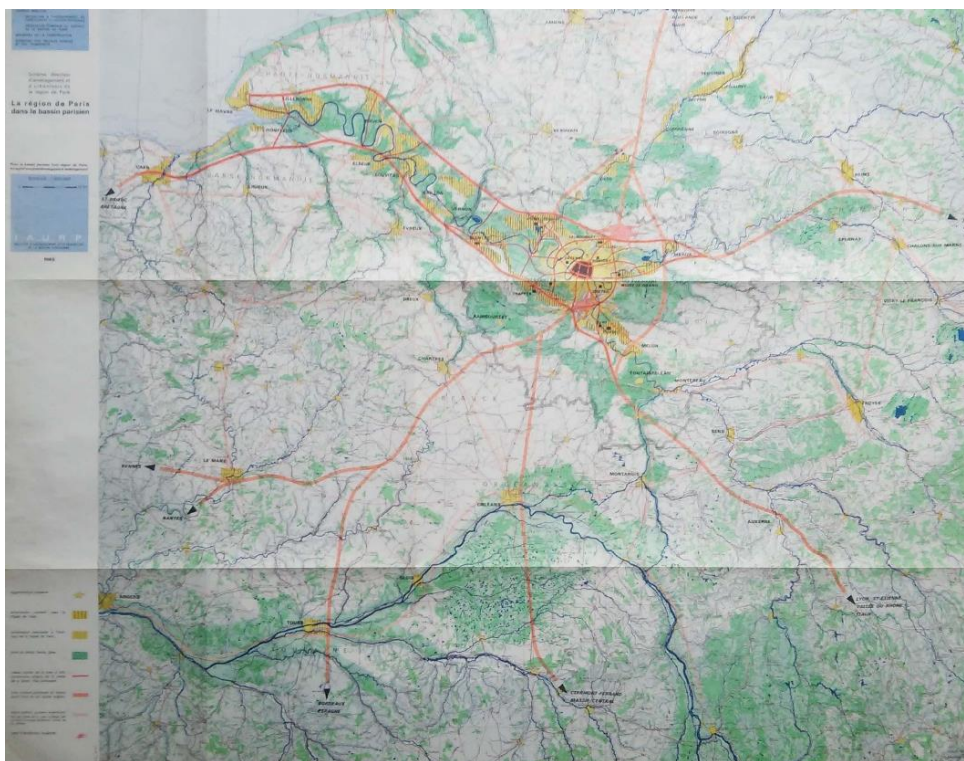


Figure 49 : carte du SDAURP (la région de Paris dans le bassin parisien)

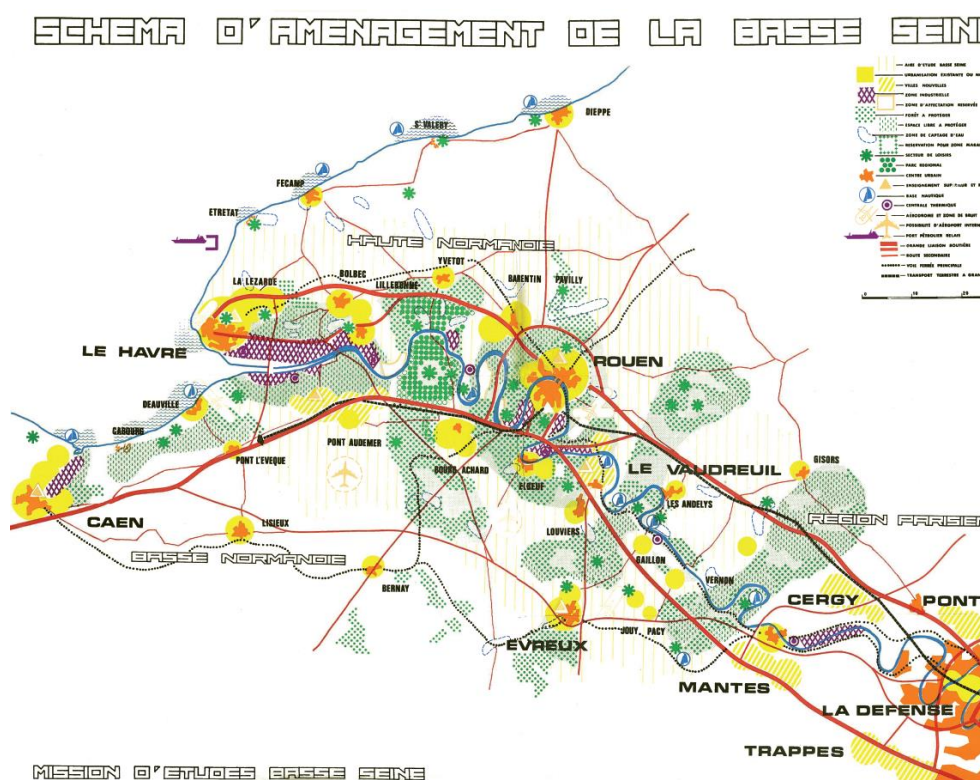


Figure 50 : carte du schéma Basse Seine

Les résultats de l'analyse (Annexe 4, page 456) sont clairs : les cartes éditées dans les plans ou schémas concernant la Haute-Normandie représentaient aussi bien la région que les grandes villes voisines, tandis que l'IAURP ne faisait figurer que la région parisienne/Ile de France sur ses cartes. Une exception concerne la carte du Bassin Parisien éditée en annexe du SDAURP qui représentait à la fois l'Ile de France et le Bassin Parisien, ce qui s'explique par le contexte déjà énoncé : l'IAURP devait faire valider son schéma par la DATAR, qui venait de dessiner des grandes régions polarisées (Hautreux, Rochefort, 1964 ; Commissariat général au plan, 1965). Il était donc « utile » d'inclure le Bassin parisien pour que le SDAURP soit accepté. La hiérarchie de cette carte fait clairement la distinction entre Paris et les autres grandes villes du Bassin parisien et rend apparente une frontière entre l'urbanisation « certaine » de la région parisienne prévue dans le schéma et l'urbanisation « éventuelle » dans le Bassin parisien. Un texte en marge appuie cette distinction : « *Pour le bassin parisien hors région de Paris, il s'agit d'une première esquisse d'aménagement* ». Cette carte s'interprète comme une réponse aux injonctions de la DATAR tout en faisant passer un message : l'IAURP n'est pas responsable de l'aménagement du Bassin parisien.

Il y a peu de classification dans les cartes étudiées, si ce n'est par l'utilisation des sols. A ce titre, la carte de la Mission Basse-Seine en 1971 reprend les normes cartographiques du SDAURP, comme pour mieux s'intégrer à l'aménagement de la capitale. La Haute-Normandie, par ses choix de représentation cartographique, montra qu'elle souhaitait s'intégrer plus particulièrement au Nord-Ouest parisien. Le sud et l'est de Paris sont ainsi toujours omis et sur la carte de la MEBS (1971), Paris n'est même pas mentionnée, au contraire de La Défense.

Ces cartes, assez pauvres en contenu, permettent de confirmer les conclusions tirées de la première analyse : les acteurs de région parisienne ignorent le Bassin parisien et se focalisent sur leur région. Comme dans les analyses textuelles, le Bassin parisien est représenté dans une double optique de reconnaissance (de l'influence parisienne) et d'exclusion (de la politique d'aménagement). De plus, la comparaison avec les cartes d'une région périphérique montre que l'inverse ne se vérifie pas : les acteurs de la périphérie souhaitaient s'intégrer à la capitale dont elle dépendait, comme le montrent la représentation du donneur d'ordre (Paris puis La Défense) sur les cartes et la reproduction des normes cartographiques de l'IAURP.

C. La stratégie discursive de l'IAURP pour éviter la solidarité interrégionale

La suite vise à analyser la stratégie discursive mise en place par l'IAURP pour montrer que la politique mise en place depuis le SDAURP n'avait pas de répercussions négatives sur sa périphérie, et ainsi légitimer cette politique. Dans ce but, la façon dont l'IAURP présente les rétroactions découlant des interactions entre l'Ile de France et les régions du Bassin parisien est étudiée. Pour qu'une analyse des rétroactions ait du sens, il faut être dans une situation centre-périphérie. Les expressions utilisées par l'IAURP (Figure 52) pour désigner le Bassin Parisien évoluèrent (de « *périphérie de la région de Paris* » à « *couronne périphérique de l'Ile-de-France* ») mais mettent toujours en avant le jeu de polarisation existant entre Paris et le Bassin parisien. L'IAURP reconnaissait donc le caractère périphérique du Bassin Parisien (qui « *dépend étroitement [...] du pôle organisateur* ») et du rôle polarisateur joué par la région parisienne sur celui-ci, indépendamment « *des limites administratives de la Région d'Ile-de-France* ».

Au niveau des types de périphéries représentées, ils ont évolué au cours du temps (Figure 52). Ainsi, le Bassin parisien fut représenté par l'IAURP comme une périphérie dominée²⁹⁰, intégrée²⁹¹ voire même annexée²⁹² au cours de ces deux décennies (voir la typologie d'Alain Reynaud, 1981). À titre d'exemples, quand l'IAURP parle d'une entreprise du Bassin parisien issue de la déconcentration et qui est un « *maillon dans une chaîne* », nous classons ce discours dans le type « *périphérie dominée* », car il correspond au type B1 de la typologie de Reynaud : le centre investit dans la périphérie, ce qui contribue à son développement, mais les flux sont de qualité médiocre et contrôlés depuis le centre.

Citations de l'IAURP	Date	Types de périphérie présentée
« Elle possède une entreprise de séries à une centaine de kilomètres de Paris »	1965	Intégrée
« Jusqu'à une époque récente la croissance urbaine de la Région de Paris s'est produite au détriment des régions voisines, les plus sensibles aux effets de l'attraction parisienne »	1966	Dominée (jusqu'à décentralisation)

²⁹⁰ La périphérie est dominée par le centre qui accapare ses matières premières (minières, énergétiques) et sa population (main d'œuvre). La périphérie n'arrive pas à s'intégrer au centre et à son développement.

²⁹¹ Le centre investit des capitaux (unités de production, emplois) dans la périphérie, ce qui conduit au développement de cette dernière et freine l'exode de la population vers le centre. Les flux sont toutefois de qualité médiocre (branches peu exigeantes en formation, flux de retraités) et il n'y a pas de contrôle des capitaux depuis la périphérie.

²⁹² Le centre continue d'investir dans la périphérie, qui continue son développement jusqu'à être une extension de l'hypercentre.

« La perspective ouverte par cette évolution (la décentralisation) pourrait être la formation d'une couronne de quinze villes industrielles de 30 à 50.000 habitants, subordonnées et dépendantes à l'égard du pouvoir de décision et de l'appareil de gestion parisien »	1966	Intégrée
« Que la décentralisation demeure un simple délestage parisien, sans partage de responsabilités »	1966	Intégrée
« L'établissement décentralisé n'est qu'un maillon dans une chaîne »	1966	Intégrée
« La périphérie de la région de Paris paraît apte à l'accueil de d'entreprises disséminées dépendant du cadre économique parisien plus qu'à la constitution d'un petit nombre de pôles très puissants »	1966	Intégrée
« Cet aspect accessoire de la décentralisation industrielle dans la périphérie de la Région de Paris ne l'empêche pas de provoquer un développement industriel »	1966	Intégrée
« À l'échelle de la Province, la décentralisation industrielle a eu des effets inattendus. Ainsi a-t-elle particulièrement profité aux départements de la couronne périphérique de l'Ile-de-France , c'est-à-dire à ce Bassin Parisien qui avait, de longue date, joué le rôle de réservoir de population de la capitale »	1971	Passage de dominée à intégrée
« Il s'agit seulement d'une micro-décentralisation ; le chef d'entreprise contraint de quitter Paris cherche à s'établir au plus près tout en maintenant le centre réel de décision de la capitale »	1971	Intégrée
« L'ensemble Ile-de-France + Bassin Parisien représente au cours des vingt dernières années une part presque constante (40 à 42%) dans l'augmentation de la population nationale. Tout se passe comme si cette très grande région formait un tout à l'intérieur duquel se produirait un phénomène de desserrement analogue à celui qui est observé au sein de l'Ile de France »	1979	Annexée
« Les emplois industriels créés dans le Bassin parisien sont plus nombreux (+298 000 entre 1962 et 1975) que les disparitions d'emplois secondaires en Ile-de-France (-95 000) il y a une correspondance évidente entre l'évolution des deux régions : le développement de l'automobile dans le Bassin parisien est le pendant de son départ de l'Ile-de-France ; la sous-qualification des emplois ouvriers du Bassin parisien est liée à la surqualification de ceux de la région d'Ile de France »	1979	Intégrée
« Les migrations de l'Ile de France se font pour un tiers environ avec le Bassin parisien , et le solde des mouvements Ile de France/Bassin parisien, qui était nul avant 1968, est devenu négatif pour l'Ile-de-France »	1979	Intégrée
« des relations certes intenses et préférentielles capables de provoquer un développement quantitatif du Bassin parisien mais dont les aspects qualitatifs jouent encore en faveur de l'Ile-de-France ; de même que l'Ile de France a desserré vers la périphérie ses activités de production pour conserver dans son	1979	Intégrée

centre des activités tertiaires (en particulier de commandement), de même, et avec un certain décalage dans le temps, il se produit maintenant une sélection en Ile-de-France, avec départ vers les régions voisines des populations moins productives (personnes âgées) et des industries de grande série. »		
« Ces « couronnes » ne coïncident pas avec les limites administratives : la zone de croissance rapide déborde les frontières de l'Ile-de-France, surtout vers l'Ouest, où elle inclut la quasi-totalité des départements de l'Eure et de l'Eure-et-Loir. Globalement les huit départements limitrophes de l'Ile-de-France ont des caractéristiques comparables à celles de la grande banlieue ; malgré une croissance démographique plus lente, ils accueillent, comme la banlieue, les populations et les industries qui quittent l'agglomération centrale et reçoivent des actifs venant de la province »	1979	Annexée
« Chacune de ces deux zones est prestataire de services à l'égard de l'autre : l'Ile-de-France joue un rôle de centre régional pour toute cette partie du territoire. Elle a été le moteur du développement économique et industriel du Bassin parisien . Quant à celui-ci il assume une série de fonctions pour le compte de l'Ile-de-France et de ses habitants, en particulier : • Des fonctions de loisir : l'ouverture de ses forêts aux promeneurs parisiens et l'accueil de résidences secondaires. • Des fonctions de desserte : passage des lignes de haute tension et des voies routières (A88). • Des fonctions de fournitures de produits lourds : gravières par exemple	1979	Intégrée
« La partie du Bassin parisien la plus proche de l'Ile-de-France s'apparente de plus en plus à une « très grande banlieue ». Les migrations alternantes d'actifs résidant dans le Bassin parisien et travaillant en Ile-de-France concerneraient plusieurs dizaines de milliers de personnes »	1979	Annexée
« il s'agit donc d'un essor à la fois inégal, puisqu'il ne touche que certaines branches et certaines zones, et très lié à l'Ile-de-France : la relance s'est faite à l'occasion de la décentralisation industrielle, qui en a constitué l'amorce et s'est localisée aux portes de l'Ile-de-France, dans la zone d'attraction directe de Paris et de son agglomération : tout se passe comme si une partie du bassin parisien tendait à s'intégrer à la grande banlieue, tandis que la périphérie du bassin parisien conserve davantage ses caractéristiques rurales »	1980	Annexée (couronne proche) et dominée (couronne éloignée)

Figure 52 : Evolution de la représentation par l'IAURP des périphéries.

Il est possible de distinguer trois périodes dans les représentations de l'IAURP à propos du Bassin Parisien : une période révolue²⁹³ de pré-décentralisation industrielle (avant 1950) pendant laquelle la périphérie était alors perçue comme dominée (flux de population et de capitaux vers région parisienne), une période de décentralisation industrielle (1950 - début des années 1970) pendant laquelle la périphérie était représentée comme intégrée (flux de capitaux vers périphérie dépendante), et une période post-décentralisation industrielle (fin 1970s-1980) où la périphérie était séparée en 2 entre une couronne proche annexée à l'Ile-de-France (où l'extension s'était effectuée « naturellement ») et une couronne périphérique dominée (comme avant 1950). Sans s'en rendre compte, l'IAURP fait ainsi le constat de l'échec du SDAURP, qui était censé concentrer la croissance démographique en Ile-de-France et éviter l'étalement urbain. Le « débordement » de la région capitale sur la couronne proche du Bassin parisien montre que cet objectif initial ne fut pas réalisé et remet donc en cause l'approche de Paul Delouvrier et des haut-fonctionnaires présents à ses côtés selon laquelle l'implantation des villes-nouvelles au sein de la région parisienne devait permettre d'éviter l'extension anarchique de la croissance démographique.

De plus, la reconnaissance du caractère périphérique du Bassin parisien vis-à-vis de la région parisienne signifie qu'implicitement, l'IAURP considérait l'ensemble comme une région polarisée par Paris, et que par conséquent un aménagement menée à l'échelle régionale aurait dû concerner l'ensemble du Bassin parisien. Comme nous allons le voir, l'institut étudia d'ailleurs les rétroactions entraînées par cette relation de type centre-périphérie, dans une présentation partielle du Bassin parisien.

D. Le discours positif de l'IAURIF²⁹⁴ sur l'évolution du Bassin parisien (1979-1980).

En 1979²⁹⁵ et en 1980²⁹⁶, l'IAURIF fit un bilan de l'évolution du Bassin Parisien depuis les années 1960. L'objectif annoncé de ces volumes était la recherche de l'existence « *entre*

²⁹³ L'IAURP n'existait pas encore mais présente a posteriori sa représentation de cette période.

²⁹⁴ L'IAURP devint l'IAURIF en 1976, à la suite du changement de statut de la région : de district de la région parisienne à Région Ile-de-France.

²⁹⁵ Volumes 56-57, réflexion sur le schéma directeur de la région Ile-de-France.

²⁹⁶ Volume 61, le développement du Bassin Parisien, étude commandée et conjointe avec la DATAR.

l'Ile de France et le Bassin Parisien, (d') une interaction qui ferait que toute transformation de l'Ile de France aurait des répercussions dans le Bassin Parisien », alors que cette interaction était déjà admise depuis les années 1960 dans les discours de l'IAURP. En fait, l'IAURIF se demande – en 1979 – si l'ensemble Ile-de-France/Bassin parisien forme une région polarisée, afin d'introduire une présentation des rétroactions entre l'Ile-de-France et le Bassin parisien. Les rétroactions, suivant le travail d'Alain Reynaud (1981), peuvent être positives (renforcement du caractère central du centre et renforcement du caractère périphérique de la périphérie) ou négatives (atténuation de ces caractéristiques). L'objectif de l'IAURIF est stratégique : il s'agissait de démontrer que les choix opérés en 1965 n'avaient pas eu d'impact négatif sur le Bassin parisien, et ainsi conforté le choix d'un aménagement francilien déconnecté de celui de sa périphérie.

	Couronne du Bassin parisien	Ile-de-France	France
1954-1962	+ 0,7%	+ 1,8%	+ 1,1%
1962-1968	+ 1%	+ 1,5%	+ 1,2%
1968-1975	+ 0,9%	+ 0,9%	+ 0,8%

Figure 53 : taux de croissance annuel de la population. Source : volumes 56-57 des cahiers de l'IAURIF, 1979.

En 1979 et 1980, la France était dans un contexte de désindustrialisation depuis le choc pétrolier de 1973 et la crise économique qui a suivi. Le Bassin parisien, « *qui est et reste la partie la plus industrielle de France* » (IAURIF 1979), fut particulièrement touché par cette crise (Lacaze, 2008). Par exemple, quatre régions du Bassin parisien figuraient parmi les sept régions les plus touchées par l'évolution du chômage entre 1975 et 1981²⁹⁷. Pourtant, l'IAURIF choisit de présenter uniquement des variables démographiques (Figure 53) pour mesurer l'évolution de la situation, et d'occulter d'autres variables comme le taux de chômage ou le taux de qualification²⁹⁸. Le taux de croissance annuel de la population aurait donc été pour l'IAURIF le principal indicateur de la bonne santé d'une région, ce qui permit aux auteurs ces commentaires :

²⁹⁷ 1. Haute-Normandie + 7,4% ; 2. Nord-Pas-de-Calais + 7% ; 3. Poitou-Charentes +6,7% ; 4. Picardie +6,6% ; 5. Pays de la Loire +6,6% ; 6. Basse-Normandie +6,4% ; 7. Champagne-Ardenne + 6,2% (INSEE, 1982. Statistiques et indicateurs des régions françaises, annexe au projet de loi de finances pour 1982.)

²⁹⁸ L'IAURIF se contentait de dire, lorsqu'il était question de l'industrie, que le taux de population active industrielle était « *plus élevé qu'en moyenne nationale* ».

« Or, ce Bassin Parisien, qu'on peut délimiter à une couronne entourant l'Ile de France et qui est composé de 20 départements a connu, au cours des deux dernières décennies, une évolution très caractérisée dont la mise en relation avec celle de l'Ile-de-France est pleine d'enseignements ; en effet, le Bassin Parisien, qui dans les années cinquante était une région en faible croissance démographique, connaît aujourd'hui un développement rapide, par rapport au reste du pays : le Bassin Parisien est la seule zone à croître démographiquement, plus rapidement après 1968 qu'entre 1954 et 1962, alors que l'Ile de France et le reste de la province se ralentissent. » (IAURIF, 1979)

Selon cette présentation de l'IAURIF, le Bassin parisien aurait donc bénéficié d'une rétroaction négative de la relation centre-périphérie : son taux de croissance augmenta depuis 1962 alors que l'Ile-de-France et le reste de la Province le virent diminuer. Au-delà du choix de la variable, il s'agit d'une interprétation très partielle des données puisqu'entre 1954 et 1975, la population augmenta davantage en Ile-de-France et en Province que dans le Bassin Parisien (à 0,1% près), qui vit juste son taux d'évolution rejoindre celui du reste de la France dans la période 1968-1975. Même en utilisant une variable qui ne retranscrit qu'une petite part de la situation, l'IAURIF dut user d'une lecture très discutable pour laisser penser que le Bassin parisien connaissait une évolution positive.

Le numéro de 1980 (financé en partie par la DATAR) reprit les mêmes variables et les mêmes constats, comme l'indique le résumé :

« Le bassin parisien qui entoure la région d'Ile-de-France, connaît depuis 1968 une croissance démographique relativement rapide (+ 0,9% à comparer à 0,8% par an dans l'ensemble du pays) qui est due aux liens qui l'unissent à l'Ile-de-France. En effet, cette augmentation de la population (+ 1 million d'habitants de 1962 à 1975), s'appuie sur une industrialisation provoquée par l'accueil des entreprises secondaires décentralisées. Elle est alimentée en partie par l'émigration des parisiens vers le Bassin Parisien (solde migratoire : 10 000 par an), et se localise surtout dans les départements limitrophes de l'Ile-de-France, avec un tropisme marqué vers l'Ouest. Aussi, la région économique ou zone d'influence directe de Paris semble s'étendre au-delà des limites administratives de la Région d'Ile-de-France. » (IAURIF, 1980)

L'IAURIF présenta une nouvelle fois une seule variable, ce qui relève d'un procédé rhétorique qualifié de *cherry picking* (ou picorage) qui consiste à mettre en avant les faits ou les données qui donnent du crédit à une thèse en délaissant ou cachant celles qui la contredisent.

Cette approche démographique ne représente pourtant qu'une dimension de la relation centre-périphérie, aux côtés du niveau de vie, de la capacité d'innovation et de production, de la compétitivité des firmes, des lieux de pouvoir (sièges sociaux des banques et des grandes entreprises), du tertiaire (notamment supérieur) et des réseaux et la complémentarité des industries (Reynaud, 1981). Étudier la relation centre-périphérie à l'œuvre entre le Bassin parisien et l'Ile-de-France à l'aune de ces variables aurait pourtant montré une évolution largement plus défavorable au Bassin parisien (voir Blocage 3). Surtout, cette approche démographique contrastait avec la focalisation industrielle de l'IAURIF dans les années 1960. Cela révèle une stratégie discursive de l'IAURIF : montrer - notamment à la DATAR, commanditaire de l'étude - que le Bassin Parisien bénéficiait de la relation centre-périphérie avec l'Ile-de-France de manière naturelle malgré son absence dans les politiques d'aménagement du SDAURP. Avant les réformes à venir, le message de l'IAURIF est donc le suivant : le Bassin parisien a été le gagnant des années passées, il n'est donc pas nécessaire de redécouper le périmètre d'action ou de réaliser une déconcentration tertiaire conséquente.

Cet égoïsme territorial de l'Ile-de-France dès 1965 remet en cause le récit d'auteurs contemporains comme Pierre Veltz (Veltz, 2015) ou Laurent Davezies (Davezies, 2012 ; Davezies, Pech, 2014) qui déplorent les freins au développement francilien présents depuis l'Aménagement du territoire et trouvant leurs origines dans *Paris et le désert français* (1947). Si cela impacta effectivement la Région parisienne jusqu'en 1965, elle réussit à s'émanciper de l'Aménagement national pour composer une politique centrée sur son propre développement²⁹⁹.

Pour conclure, l'apparente prise en compte du Bassin parisien dans les études de l'IAURP dans la première partie des années 1960 étaient instrumentales, ce qui confirme les intuitions de Philippe Thiard (2001). Cette stratégie se répéta une nouvelle fois à la fin des années 1970, pour montrer une évolution positive du Bassin parisien depuis la mise en place du SDAURP. Dans les faits, loin des promesses apparues dans le Schéma Directeur (1965), l'IAURP cessa de s'intéresser au Bassin parisien, sitôt celui-ci accepté, comme l'ont montré l'analyse des discours et des cartes.

²⁹⁹ Même si certaines ont perduré jusqu'en 1985 comme la loi d'agrément.

Pour les régions du Bassin parisien, le problème constaté en 1965 – exclusion de l'Aménagement francilien et de la politique des métropoles d'équilibre – était donc toujours le même. Sans intégration à la métropole parisienne, une autre solution aurait pu venir d'une forme d'autonomisation entraînée par un développement métropolitain. Dans ce qui suit, l'objectif est donc d'observer si l'État profita des schémas des « zones d'appui » pour doter les régions du Bassin parisien d'une plus grande autonomie vis-à-vis de la Région parisienne, et ainsi compenser le SDAURP.

III. Le *statu quo* lors du schéma Basse Seine (1965-1971) : la confusion des référentiels régionaux et l'absence de projet métropolitain

Le schéma Basse-Seine est considéré comme un échec notoire, de l'avis même de la Mission d'Étude de la Basse-Seine (1976), notamment à cause de l'emblématique ville-nouvelle du Vaudreuil, qui n'a jamais atteint les objectifs fixés. L'objectif n'est pas d'expliquer les raisons de cet échec, déjà recensées dans la littérature (MEBS, 1976 ; Lacaze, 2008 ; Saunier, 2006), mais d'analyser si le schéma avait réellement l'ambition de compenser le repli de la Région de Paris avec le SDAURP par une politique régionale ambitieuse en Haute-Normandie. Le Schéma Basse-Seine avait-il une ambition métropolitaine ? Cette question de la métropole est interdépendante de la définition de la région. Or, le terme de « région » fut utilisé par différents acteurs pour désigner des territoires et des échelles variés et contradictoires, renvoyant ainsi à des référentiels³⁰⁰ de régionalisme très différents. L'hypothèse est que le schéma a manqué de clarté en raison des impensés concernant le terme de région et la définition de son échelle d'application, la zone d'appui de la Basse-Seine étant à la fois comprise dans la région économique de Paris et correspondant plus ou moins à la région administrative de la Haute-Normandie.

De plus, les oppositions locales au projet de schéma - et notamment celles concernant la ville nouvelle du Vaudreuil – sont examinées. Nombre d'élus locaux, qui se voyaient amputer d'une partie de leur territoire, de parlementaires de l'Eure comme Gustave Héon, Jean de Broglie, René Tomasini, Rémy Montagne, qui « *iront plus d'une fois dans les bureaux ministériels pour freiner l'opération* » et des représentants du conseil général de l'Eure (Brossaud, 2004) se levèrent contre ce projet. Pour quelles répercussions ? L'hypothèse est que le schéma Basse Seine et la ville nouvelle du Vaudreuil ont exacerbé des tensions latentes créées par le découpage des CAR³⁰¹ de 1958, avec une configuration à deux départements inégaux en

³⁰⁰ C'est-à-dire une représentation de l'objet étudié sans conscience nette de la part des acteurs, formant ainsi un « *ensemble de prescriptions* » (Muller, 2014) et un « *ensemble cognitif et normatif cohérent infusant les politiques publiques* » (Surel, 2014), voir page 58.

³⁰¹ Circonscriptions d'action régionale

termes de taille et de pouvoir de décision. L'objectif est en définitive de montrer un exemple de *territorial dependency* ainsi que sa répercussion à différentes échelles géographiques.

La méthodologie utilisée est une analyse qualitative de contenu, visant à expliciter les « mots-valises » à l'aune de leur contexte d'énonciation – notamment pour le terme « région » –, et à relever de manière fine des oppositions discursives entre acteurs, leur positionnement par rapport au schéma et la justification de ce positionnement. Le corpus est composé des archives³⁰² collectées par François Gay, géographe à l'Université de Rouen et conseiller lors de l'élaboration du schéma. Il regroupe les divers rapports, livres blancs, consultations ou synthèses produits par la Mission d'Etude de la Basse Seine entre 1965 et 1976 (Figure 54). D'autres documents appartenant aux archives de François Gay, comme des coupures de presse, n'ont pas été incorporés au corpus mais ont permis de préciser certains éléments de contexte. Comprenant des documents sur une durée de 11 ans, le corpus permet d'avoir une profondeur temporelle intéressante à l'échelle d'un projet, ce qui permettra d'en constater les évolutions.

Date	Nature des documents	Titre	Auteur(s)
Juin 1965	Rapport	« Basse Vallée de la Seine, étude préliminaire »	SORETUR ³⁰³ , sur commande du Commissariat Général au Plan et de la préfecture de Seine Maritime.
Février 1967	Livre blanc	« L'avenir de la Basse-Seine »	MEBS, présenté par le préfet Pierre Chaussade au gouvernement
Mars 1968	Projet de schéma	« Projet de schéma d'aménagement de la Basse Seine »	MEBS
Janvier 1969	Avis	« Consultation régionale »	Acteurs institutionnels régionaux
Décembre 1969	Rapport ³⁰⁴	« L'aménagement de la Basse-Seine »	Comité interministériel d'aménagement du territoire
Juin 1971	Synthèse	« Synthèse du schéma d'aménagement de la Basse-Seine »	MEBS et Région Haute-Normandie
Septembre 1976	Rapport	« Basse Seine et Bassin Parisien en 1975 »	MEBS

Figure 54 : Le corpus étudié dans l'analyse du Schéma Basse-Seine.

³⁰² Ces archives appartiennent désormais au fonds IRHIS de l'Université de Rouen.

³⁰³ Société rouennaise d'études urbaines.

³⁰⁴ Ce rapport ne se trouve pas au fonds IRIHS mais sur les archives en ligne de la DATAR.

Avant d'interroger la place occupée par les objectifs métropolitains dans le schéma, puis d'analyser comment la ville-nouvelle a généré un conflit dans une logique de *territorial dependency*, la *path dependence* du schéma vis-à-vis du SDAURP va être présentée, en montrant comment l'influence de ce dernier fut une des causes de l'échec du schéma d'aménagement de la Basse-Seine.

A. La filiation du Schéma d'Aménagement de la Basse-Seine avec le SDAURP

L'objectif principal du schéma était que la Haute-Normandie soit reconnue comme « *une place de choix dans l'aménagement du Territoire national*³⁰⁵ » (intervention du Préfet devant la CODER, 17/02/69), afin d'atteindre des objectifs de croissance élevés. Pour cela, la MEBS mit en avant le rôle structurant du complexe portuaire Rouen-Le Havre, appelé à devenir un pôle de développement national et européen, ainsi que le rôle de l'industrie. Les deux missions que se donnait la MEBS étaient donc les suivantes : la « *mise en valeur du rôle de la région dans l'économie **nationale** en exploitant sa situation de voie de communication* » et « *l'établissement d'un pôle d'équilibre industriel et urbain ayant sa propre personnalité **dans le cadre du Bassin Parisien**, et permettant d'offrir une alternative au développement en tâche d'huile de l'Agglomération parisienne* » (SORETUR, 1965).

Le schéma Basse-Seine (SBS, Figure 55) fut donc fortement influencé par le contexte national et interrégional, sous plusieurs aspects. Premièrement, il fut le fruit d'une contestation locale des acteurs hauts-normands inquiets de l'absence de leur région dans la planification des aménagements à venir. Deuxièmement, il s'exprima dans la continuité du SDAURP (1965) à l'échelle du bassin parisien, dont il était censé être un « pôle d'appui », ce qui ne fut pas sans influence sur les solutions proposées et les méthodes employées. En plus de cette filiation entre les deux schémas, le conflit opposant la DATAR et l'IAURP concernant la reprise de la croissance démographique dans la région parisienne s'exporta dans le SBS, ce qui explique l'émergence de la thématique des villes nouvelles dans la zone d'étude de la Basse-Seine,

³⁰⁵ Cette citation du préfet Pierre Chaussade fait directement référence à l'oubli initial de la Basse Seine dans les priorités de l'Aménagement des années 1960.

pourtant peu dense³⁰⁶ par rapport à la région parisienne³⁰⁷ où est apparue cette problématique. Le SBS fut donc à la fois une compensation, un prolongement et une imitation du SDAURP.

Été 1964	Négociation du préfet de Haute-Normandie et des responsables régionaux auprès de Jérôme Monod à la suite de l'absence de Rouen dans la politique des métropoles d'équilibre et de l'absence de la Haute Normandie dans les priorités du V ^{ème} plan
Juin 1965	Étude préliminaire « Basse Vallée de la Seine » commandée par le préfet Pierre Chaussade
17 décembre 1965	Début de l'élaboration du schéma et création de la Mission d'Etudes de la Basse-Seine, qui a composé avec la CODER et un comité technique de fonctionnaires le premier des 6 OREAM
24 janvier 1967	Publication du Livre Blanc et consultation de la CODER et des acteurs régionaux
Été 1967	Financement par le comité interministériel à l'Aménagement du Territoire de la grande écluse du Havre prévue par le Livre Blanc, et préjugé favorable à la restructuration urbaine du quartier de Saint Sever et de la ville nouvelle du Vaudreuil
3 Mars 1968	Publication du Projet d'Aménagement de la Basse Seine et début de la concertation régionale
Novembre 1968	Publication des avis des acteurs et commissions concertés
Janvier-février 1969	Propositions de modifications du schéma à la suite de la consultation, et approbation du schéma par la CODER
9 décembre 1969	Examen et approbation du schéma par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire

Figure 55 : chronologie du schéma Basse Seine

La continuité d'un aménagement à l'échelle du Bassin parisien

Pour la Haute-Normandie et la zone d'étude de la Basse-Seine, ce projet de schéma s'opérait dans la continuité de la déconcentration industrielle (Deyon, Frémont, 2000) de Paris vers la Province, et notamment vers le Bassin parisien. Elle avait eu pour effet de renforcer la vocation industrielle de la région, notamment autour du pétrole, du papier, de la construction, des composants électrique et électronique, et permis de compenser les importantes pertes d'emplois liées au déclin du secteur textile. Ainsi en 1965, 20% des employés de la zone d'étude du schéma travaillaient dans des établissements datant de moins de dix ans (Haute Normandie,

³⁰⁶ 155 habitants/km², MEBS 1968.

³⁰⁷ Environ 650 hab./km², IAURP 1965.

MEBS, 1971). Néanmoins, face aux problèmes de l'emploi de l'Ouest de la France, la politique de déconcentration du gouvernement cherchait, dès le Troisième Plan (1958-1961), de plus en plus à favoriser des transferts vers ces régions au détriment du Bassin parisien. Les rédacteurs du schéma avaient conscience de cette évolution : « *il faut s'attendre à un certain ralentissement de la décentralisation « forcée » vers la Basse-Seine* » (Haute Normandie, MEBS, 1971, p. 18).

L'atout de la Basse-Seine était bien entendu son complexe portuaire, qui représentait un tiers du trafic maritime français. En tant que porte maritime de la région parisienne, ce complexe s'articulait dans cette perspective d'un *Grand Paris* (Attali, 2010). De plus, la faiblesse du secteur tertiaire³⁰⁸ en Haute-Normandie, bien que masquée statistiquement par l'importance du secteur logistique (Chaussade, MEBS, 1967), illustre également l'articulation de l'économie régionale avec Paris. La déconcentration avait en effet accentué la configuration centre-périphérie dans laquelle les activités de production, les ateliers nécessitant une main d'œuvre faiblement qualifiée étaient localisés en Haute-Normandie et étaient administrés depuis les sièges sociaux parisiens.

La définition de la zone d'appui de la Basse-Seine se déroula donc dans la continuité logique d'une région économique centrée sur Paris, dans laquelle la Haute-Normandie présentait une spécialisation industrielle marquée (Thiard, 2001). Si l'on excepte les effets de contexte, l'influence du SDAURP se ressent jusque dans le contenu du SBS, puisque les orientations, les méthodes et les prévisions du schéma sont semblables sur un certain nombre d'aspects.

L'influence des prévisions démographiques de l'IAURP

Lors des prémisses du schéma en 1965, la France était encore dans la période dite des Trente Glorieuses, avec sa prospérité économique et son dynamisme démographique liés au *baby-boom*. Ce contexte favorable incita la MEBS à établir des prévisions démographiques très optimistes, aux horizons 1985 et 2000. Alors que la zone d'étude du schéma comptait 894 000

³⁰⁸ Notamment dans les services aux entreprises, d'après le préfet Pierre Chaussade (1967), sans chiffres à l'appui : « la structure du tertiaire dans la Basse Seine est très particulière ; d'une part, la branche des transports y tient une part exceptionnelle, d'autre part, le reste du tertiaire est assez déséquilibré : le niveau des services à la population est normal, celui des services aux entreprises est particulièrement bas ».

habitants en 1968, la Mission émit une prévision de 1 450 000 habitants pour 1985, en tenant compte de la croissance naturelle. Mais loin de se satisfaire de cette augmentation conséquente, elle majora ce chiffre « *en fonction de deux facteurs importants que sont les perspectives du développement industriel et les perspectives de desserrement des activités de la Région Parisienne* » (Chaussade, MEBS, 1967, p. 22). Malgré l'incertitude de la réalisation d'un desserrement des activités de la région parisienne – pourtant connue de la MEBS - un doublement des villes principales entre 1968 et 1985 fut prévu, et un triplement à l'horizon 2000 (Figure 56) !

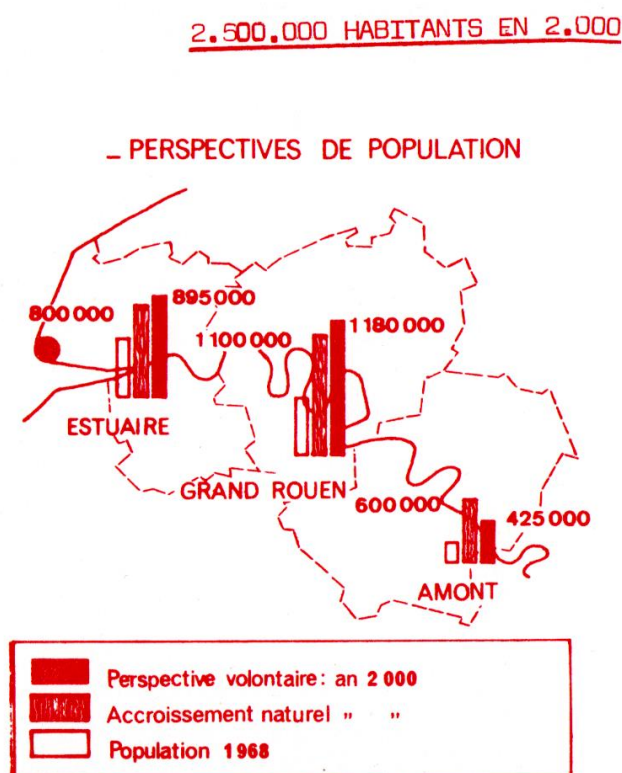


Figure 56 : prévisions démographiques du schéma. Source : MEBS, 1971, p.22.

Ces prévisions démesurées étaient issues du *Livre blanc* édité par l'IAURP en 1963, dans lequel était annoncée une augmentation de 50% de la population française d'ici l'an 2000, concentrée dans les villes. L'objectif pour l'IAURP était de changer l'opinion publique, hostile à la concentration parisienne, en sortant « *de la dialectique de Paris et du désert français selon laquelle plus Paris augmentait, plus la France diminuait* » (Michel Piquard, dans Delouvrier, 2003, p. 41). Ces chiffres – contestés par Olivier Guichard (Delouvrier, 1994) – permettaient de montrer que la croissance parisienne ne s'opérait pas au détriment des autres territoires

français, et constituaient donc une « *précaution tactique* » (Thiard, 2001) indispensable pour que le SDAURP soit accepté.

De façon analogue, le SBS trouva sa raison d'être dans ces prévisions de croissance démographique, comme le montre cet extrait de l'avis de la CODER lors de la consultation des acteurs régionaux en 1968 : « *Les révoquer en doute par crainte d'un malthusianisme démographique conduirait à un malthusianisme économique mettant en cause le principe même du développement de la Basse Seine dans un cadre ordonné* ». Par conséquent, les acteurs régionaux reprirent ces chiffres afin de ne pas remettre en cause le projet de schéma, et les aménités que pouvait en tirer la région. Les prévisions de desserrement de la région parisienne interpellent au plus haut point, car elles faisaient suite au SDAURP, qui fixait justement une rupture avec l'aménagement de l'après-guerre en réamorçant une polarisation de la capitale. Pourtant, Olivier Guichard disait devant la CODER de Haute-Normandie le 24 Janvier 1967 : « *il apparait possible et souhaitable de prévoir et d'organiser une politique de desserrement de l'agglomération parisienne dans le bassin parisien* ». Finalement, cela n'eut pas la même ampleur que durant l'après-guerre, même si un léger desserrement tertiaire eut lieu³⁰⁹, mais privilégiant Orléans plutôt que Rouen (Thiard, 2001).

La dernière raison incitant à l'optimisme démographique de la MEBS se trouvait dans la théorie économique « *de l'industrie lourde industrialisante* » - d'après Jean-Paul Lacaze (2008), chef de la Mission – qui partait de plusieurs principes. Premièrement, l'évolution de l'extraction de charbon et de fer, qui devenait plus rentable dans des pays à coûts de production réduits que dans les mines européennes grâce à l'abaissement des coûts de fret maritime, devait conduire à un déplacement des industries lourdes vers les ports. Deuxièmement, cette industrie (lourde) établie dans les ports devait entraîner la création de toute une chaîne d'industries de transformation et de biens intermédiaires en relation avec cette industrie lourde (Lacaze, 2008), ce qui lui vaut ce qualificatif « d'industrialisante ». A l'échelle de la Basse-Seine, cela devait conduire à la création d'une chaîne de valeur entre Le Havre et Paris grâce à une implantation sidérurgique au niveau du port du Havre, et ainsi attirer un nombre important d'usines et donc de travailleurs sur le territoire, augmentant de fait la population.

³⁰⁹ Il était également prévu qu'un troisième aéroport parisien s'implante en Haute-Normandie, dans le secteur d'Etrepagny.

Or, la crise économique des années 1970 conduisit à une remise en cause de cet optimisme économique, d'autant plus que l'hypothèse de l'industrie lourde industrialisante s'était révélée fausse, les décideurs privés préférant éviter les bassins d'emplois à forte syndicalisation et aux salaires élevés (Lacaze, 2008), et Le Havre n'avait de toute façon finalement pas été choisie pour recevoir l'industrie sidérurgique, contrairement à ce qui était prévu : *« Le Havre devait accueillir, après Dunkerque, la deuxième sidérurgie sur l'eau en France. C'est en fait Fos qui a été choisi et il y a toute chance aujourd'hui pour que Le Havre ne connaisse pas d'implantation sidérurgique lourde »* (MEBS, 1976).

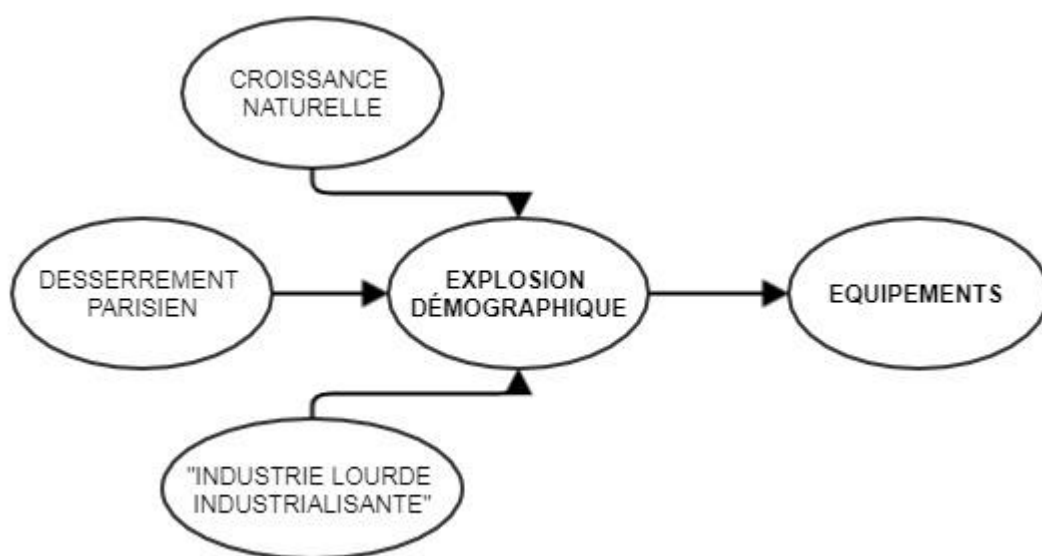


Figure 57 : les « croyances » du schéma Basse Seine

Tous ces facteurs (croissance naturelle, desserrement parisien, théorie de l'industrie lourde industrialisante) conduisirent donc à des prévisions démographiques démesurées (Figure 57), qualifiées d'« utopiques » par la MEBS lors de son constat d'échec en 1976. Néanmoins, les acteurs régionaux l'acceptèrent, surtout par opportunisme : *« car elle sous-entendait un niveau d'équipements plus élevé »* (MEBS 1976). De plus, les équipements n'eurent pas l'effet de levier que les acteurs régionaux espéraient. Avant de revenir sur ces échecs, l'influence de la méthode d'aménagement de la « région parisienne » - qui assimilait l'aménagement régional à celui d'une agglomération - est critiquée, car elle fut l'une des causes de l'échec du SBS.

L'assimilation de l'aménagement régional de la Basse-Seine à celui de l'agglomération de Paris

Pour accueillir cette hypothétique croissance démographique dans la Basse-Seine, la MEBS délimita des espaces avec des vocations particulières : habitat, industrie, bureaux... afin de ne pas leur attribuer une fonction à court terme pouvant être contradictoire avec les objectifs de croissance régionale à moyen et long terme (Chaussade, MEBS, 1967). L'horizon temporel est d'ailleurs l'an 2000, tout comme le SDAURP. Autre élément partagé, le schéma Basse-Seine vise à accueillir la croissance démographique urbaine de façon harmonieuse, comme si la Basse-Seine formait une grande agglomération semblable à l'aire urbaine de Paris, ce qui est illustré par le résumé de l'objectif du SBS :

« Organiser l'urbanisation sur les deux rives, sous une forme discontinue, en fixant des objectifs pour la partie située à l'aval de Rouen. Les secteurs d'urbanisation nouveaux séparés par des zones de protection du paysage naturel, se répartissent à proximité des grandes zones industrielles portuaires, le long des deux axes qui s'infléchissent d'une part jusqu'à Evreux et d'autre part, en direction de Rouen » (Haute Normandie, MEBS, 1971)

Le schéma adopta donc un « *volontarisme spatial* » (MEBS, 1976), c'est-à-dire une amélioration de l'offre territoriale (voirie, logements, bureaux) censée avoir des effets d'entraînement automatique sur l'économie. En effet, aucun « *volontarisme économique* » (MEBS, 1976) ne fut prévu, c'est-à-dire qu'à aucun moment dans le schéma ne fut mentionnée la déconcentration d'entreprises, d'industries, de services ou d'administrations précisément nommés : les décideurs pensaient que l'amélioration de l'offre territoriale induirait forcément les investissements productifs (publics ou privés). Ainsi aucune stratégie de promotion des investissements ne fut mentionnée dans le schéma.

En réservant uniquement des zones dédiées à différentes fonctions (habitat, industrie, tertiaire) sans prévoir en parallèle une stratégie d'investissements, la MEBS imita l'IAURP. Mais cette confusion, compréhensible à l'échelle d'une « région » qui était en fait une agglomération urbaine, est beaucoup plus nuisible quand elle est appliquée à un espace de densité moyenne qui ne possède pas les mêmes capacités d'attractivité. Ce « *volontarisme spatial* » est illustré à propos d'un des objectifs phares du schéma³¹⁰ : l'implantation de services de haut niveau dans la capitale régionale de Rouen (Figure 58). Pour réaliser cet objectif ambitieux, seulement deux opérations furent prévues : restructurer le quartier Saint-Sever et

³¹⁰ Avec la création d'un complexe portuaire de niveau international, la promotion d'un grand bassin industriel et de l'agriculture.

construire un aéroport de classe B (moyen-courrier) à Boos. Ainsi, aucune décentralisation tertiaire ne fut par exemple mentionnée.

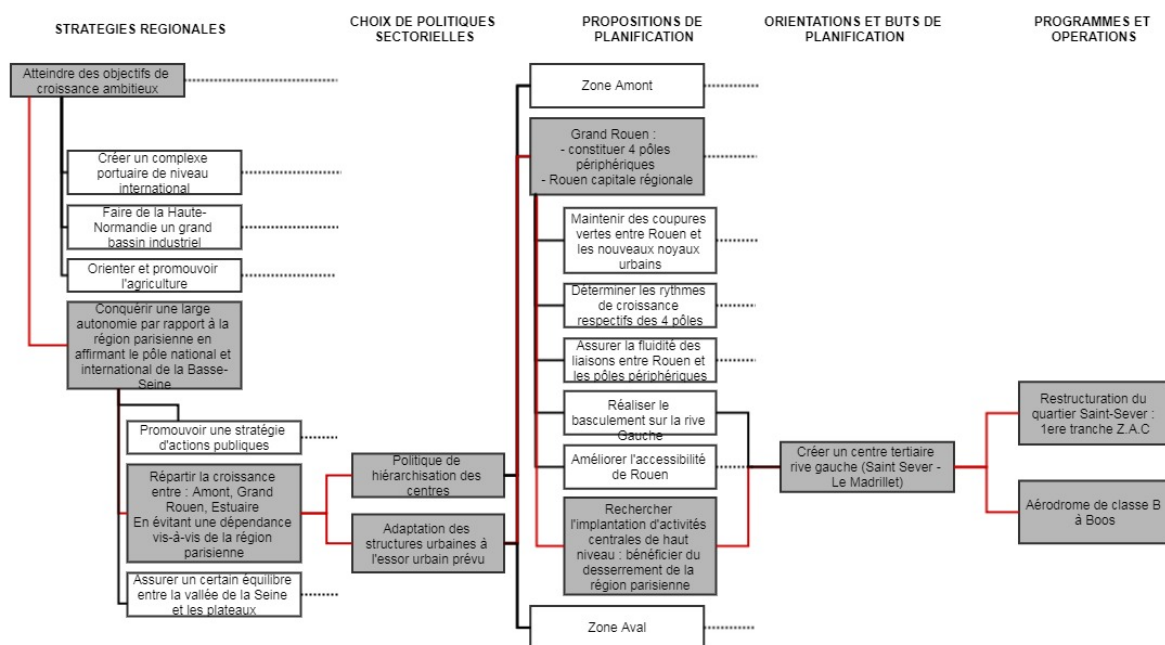


Figure 58 : extrait du graphe d'aménagement de la Basse-Seine concernant la politique d'aménagement tertiaire du Grand Rouen³¹¹. Source : MEBS, 1967. Les cases grisées permettent de retracer l'articulation allant de la stratégie régionale aux programmes opérationnels.

Le comble de cette imitation du SDAURP se trouve dans ce qui fut avancé comme une priorité du schéma Basse-Seine : la réalisation de la ville-nouvelle du Vaudreuil. L'émergence de cette thématique en Haute-Normandie (155 hab./km² en 1965 dans la Basse-Seine) ne peut se comprendre qu'à travers l'influence du SDAURP. En effet, il existait déjà des centres secondaires localisés à proximité de Rouen (Elbeuf, Barentin, Bourg-Achard) capables d'absorber une partie de la croissance urbaine. Toutefois, la détermination de la MEBS à obtenir une ville nouvelle au Vaudreuil relevait davantage du pragmatisme que d'un manque de clairvoyance, puisqu'une ville nouvelle devait voir le jour entre Rouen et Paris, il était préférable pour la Haute-Normandie qu'elle soit implantée au Vaudreuil (Figure 50) tout en « renforçant l'armature urbaine régionale » (Lacaze, 2008), plutôt qu'à Mantes-Sud, comme le voulaient l'IAURP et Paul Delouvrier (Delouvrier, 2003), ce qui aurait encore augmenté l'attraction de Paris et sa banlieue au détriment des villes de la Basse-Seine...

³¹¹ Nous avons retranscrit une partie du graphe d'aménagement du territoire articulant les objectifs et les actions à mettre en œuvre.

Cette influence du SDAURP dans le Schéma d'aménagement de la Basse-Seine, c'est-à-dire l'imitation des prévisions de croissance démographique démesurées et la reproduction d'une stratégie d'aménagement d'amélioration de l'offre territoriale, est à l'origine des résultats négatifs du schéma Basse-Seine.

Les résultats du schéma Basse-Seine

Dès 1976, la MEBS dressa un constat d'échec du schéma adopté à peine 5 ans auparavant, même si l'inscription dans le schéma du Pont de Normandie (construction entre 1989 et 1995) ou du Parc Régional de Brotonne (création en 1974) permit leur réalisation par la suite (Lacaze, 2008). Les prévisions démographiques se révélèrent inexactes - dans de larges proportions (Figure 59).

	<i>Taux 54-62</i>	<i>Taux 62-68</i>	<i>Taux 68-75</i>
<i>Rouen</i>	+1.9%	+2%	+0.7%
<i>Le Havre</i>	+1.7%	+1.5%	+0.9%

Figure 59 : : évolution démographique à Rouen et au Havre entre 1954 et 1975. Source : MEBS 1976.

Le premier échec concerna les attentes envers le desserrement parisien, notamment « *sur le plan tertiaire, pratiquement ignoré par la décentralisation* » (MEBS, 1976). Le quartier de Rouen Saint-Sever, où des bureaux furent construits pour accueillir le tertiaire de la région parisienne, « *semble condamné à n'être qu'une opération de desserrement du tertiaire local* » (MEBS 1976). Seule la zone amont, allant des frontières de la région parisienne à Vernon, bénéficia légèrement du desserrement parisien, dans une logique d'étalement que voulait justement éviter le schéma. La MEBS mit alors clairement en avant la responsabilité de l'État et de la Région parisienne : « *On peut ainsi dire que si la zone amont est plus que jamais zone d'appui de la Région parisienne, les grands pôles de la Basse Seine ont cessé d'être zone d'appui depuis qu'ils ont été proclamés comme tels* » (MEBS 1976).

Le principal défaut pointé par la MEBS concerna le privilège accordé au volontarisme spatial au détriment du volontarisme économique : « *Rien n'a été ou n'a pu être fait pour contrer la tendance à la déqualification, rien pour pousser les décentralisations au-delà de la zone amont, rien enfin pour développer les services aux entreprises* », ce qui conduisit à une aggravation de la situation initiale. A titre d'exemple, le poids tertiaire de la zone d'étude dans le total national passa de 3,2% en 1962 à 2,8% en 1973 (MEBS 1976). La MEBS critiqua la

nature même du document, qui avait dégagé des priorités, « *mais sans doute n'étaient-elles pas assez explicites et surtout les moyens nécessaires n'avaient-ils pas été suffisamment reconnus et précisés* » (MEBS, 1976). Le développement de l'hinterland du port du Havre, qui figurait dans les priorités, n'avait ainsi pas évolué : « *la liaison Seine-Est a peu progressé et [...] les liaisons routières vers le Nord et le Sud n'ont bénéficié d'aucune amélioration notable, ce retard continue de constituer un handicap important pour les ports haut-normands* » (MEBS 1976).

Finalement, l'État apparaît comme le principal responsable des attentes déçues du schéma Basse-Seine : il n'y a eu ni l'amorce d'une métropolisation (le desserrement tertiaire a eu lieu à Orléans plutôt qu'à Rouen), ni des efforts suffisants pour faire du complexe portuaire un pôle de développement industrialo-portuaire de niveau européen (l'industrie sidérurgique a par exemple été localisée à Fos plutôt qu'au Havre). Derrière le constat que l'État « *a trop considéré que la Basse Seine avait un potentiel suffisant et ne méritait pas, de ce fait, une aide particulière* » transparait une critique de l'inaction de la puissance publique, puisqu'elle seule pouvait agir pour déconcentrer des activités tertiaires ou développer l'hinterland par la construction du canal Seine-Est. Quelques avancées sont néanmoins notées, comme le financement par l'État des infrastructures du pôle chimique du Havre – pas suffisant pour créer un complexe industriel portuaire à cause du choix de Fos pour accueillir le pôle sidérurgique –, la mise en service de l'autoroute complète Rouen-Caen (A13) en 1976, ou le projet de ce qui deviendra le Pont de Normandie, inscrit dans le *Livre Blanc* de la Basse Normandie en 1972 et inauguré en 1995 (MEBS, 1976).

B. La Haute-Normandie dans le schéma Basse-Seine : pôle d'équilibre ou Région ?

Tout au long du projet de schéma, cohabitèrent un certain nombre d'hésitations concernant ses ambitions métropolitaines, ce qui résulta directement des impensés à propos de la notion de région. Si la région de référence était le Bassin parisien, comme le laissent penser les notions de « zone d'appui » ou de « pôle d'équilibre » pour parler de la Basse-Seine, alors le schéma n'aurait pas dû avoir d'ambitions métropolitaines, la métropole régionale étant alors Paris. Cette échelle d'action fait donc référence aux délimitations régionales fixées par la politique des métropoles d'équilibre, autour de 9 agglomérations (Paris et les 8 métropoles

d'équilibre). Si au contraire la région de référence était la Haute-Normandie, alors cela aurait dû supposer la prévision d'un développement métropolitain de la capitale régionale : Rouen. Dans ce cas, l'échelle d'action se rapporte aux délimitations des régions décidées en 1960 lors de la création des CAR³¹².

L'évolution des objectifs

Les objectifs urbains définis (au nombre de 2 ou 3) dans les différents documents³¹³ varièrent au cours du temps et des circonstances (Figure 60). En 1965, la notion de « pôle d'équilibre » s'imposait, mais n'était plus le cas en 1967 dans le *livre blanc*, qui fut repris par le comité interministériel à l'aménagement du Bassin parisien en 1969, où cet objectif a laissé place à la volonté de mettre en œuvre une « structure d'accueil » pour recevoir les activités desserrées de Paris. Cette rectification peut s'expliquer par la prise de conscience du SDAURP et de la rupture qu'il représentait vis-à-vis du PADOG en ce qui concerne les pôles d'équilibre du Bassin parisien. La notion de pôle d'équilibre était en effet une notion appartenant aux objectifs du PADOG et qui pouvait apparaître désuète à la suite de la parution du SDAURP, qui rompait avec ces objectifs en renouant avec la croissance parisienne. Cette évolution sémantique s'accompagna néanmoins d'une baisse des ambitions : le desserrement parisien, qui pouvait apparaître comme une des composantes des pôles d'équilibre de 1965, était dorénavant le seul objectif, et c'est ce qui fut adopté par le gouvernement en 1969.

Documents	Objectifs urbains définis
<i>Etude préliminaire</i> (1965)	« Établissement d'un pôle d'équilibre industriel et urbain ayant sa propre personnalité dans le cadre du Bassin Parisien, et permettant d'offrir une alternative au développement en tâche d'huile de l'Agglomération parisienne »
<i>Livre blanc</i> (1967)	« Au plan régional : permettre la mise en œuvre d'une politique de desserrement d'ensembles d'activités diversifiées provenant de la région parisienne ou susceptibles de s'y installer »
<i>Rapport du comité interministériel</i> (1969)	« Sont rappelés les objectifs généraux de la politique d'aménagement de l'aire urbaine de la Basse-Seine, zone d'appui pour le développement du Bassin parisien : [...] organiser une structure d'accueil attractive pour les activités desserrées de la Région Parisienne et celles qui recherchent la proximité de la capitale »

³¹² Circonscriptions d'action régionale.

³¹³ En 1968, il n'y a pas d'objectifs définis dans le projet de schéma d'aménagement.

<i>Synthèse du schéma d'aménagement (1971)</i>	« La Basse-Seine se trouve actuellement confrontée à l'alternative suivante : - Ou bien se subordonner de plus en plus au pôle de croissance parisien, dont l'évolution reste et restera longtemps le phénomène dominant de l'économie nationale et qui demeurerait dans cette hypothèse le seul pôle de taille internationale dans le Bassin Parisien ; - Ou bien conquérir une autonomie plus large en affirmant ses vocations nationales et internationales [...] C'est cette dernière voie que propose le schéma et elle n'est ni utopique, ni volontariste si l'on compare l'esquisse de la Basse-Seine en l'an 2000 aux projets élaborés dans certains pays voisins »

Figure 60 : comparaison entre les objectifs urbains définis dans les différents documents.

Alors que de 1965 à 1969, il n'était pas fait mention d'une quelconque ambition métropolitaine - tout du moins dans la définition des objectifs - cela changea brutalement en 1971, dans la synthèse du schéma, alors même que les objectifs avaient déjà été entérinés en 1969. Il était alors question de « *conquérir une autonomie plus large* » et d'acquérir des vocations internationales. Néanmoins, en s'intéressant davantage aux détails des documents, il est possible de remarquer une ambiguïté constante entre une Région se rapportant au référentiel de régionalisme fonctionnel (Bassin parisien comme référence) et une Région se rapportant au référentiel de régionalisme administratif (la Haute-Normandie comme référence). La polysémie d'un mot-valise comme la « Région » prend ici beaucoup d'importance, car elle fut à l'origine d'incohérences dans le schéma. En effet, cela conduisit à assigner à la Basse-Seine deux rôles contradictoires : un rôle de périphérie et un rôle de centre.

Le flou autour du référentiel régional

Les citations présentées (Figure 61) démontrent le manque de cohérence de la MEBS au sujet du rapport entre région et métropole. Dans tous les documents cohabitaient en effet des citations exprimant tantôt des ambitions métropolitaines faisant de la Haute-Normandie une région relativement autonome vis-à-vis de la région parisienne, tantôt des ambitions de « pôle d'équilibre » ou « pôle d'attraction » intégrant la Haute-Normandie à une région métropolitaine à l'échelle du Bassin parisien, sans que les rédacteurs en aient vraiment conscience. À titre d'exemple en 1965, il était fait mention à la fois « *d'un pôle d'équilibre [...] dans le cadre du Bassin parisien* » et de « *l'aménagement en Basse-Seine d'une puissante région urbaine bien équipée* ». Or, une région urbaine « puissante » est une région disposant d'une métropole jouissant d'une certaine autonomie, ce qui est contradictoire avec la mention de « pôle d'équilibre ». Dans le cas contraire, elle ne peut être considérée comme puissante, car cela

signifierait qu'elle est dépendante d'autres territoires. Ce qui était certainement pour les auteurs la transcription d'un seul et même objectif mobilisait finalement deux échelles différentes pour désigner la Région, et assignait par conséquent deux rôles différents à Rouen (ville secondaire « *d'équilibre* » et ville métropole « *puissante* »).

Documents	Citations	Ambitions régionales	Région de référence
Basse Vallée de la Seine (1965) étude préliminaire	« établissement d'un pôle d'équilibre industriel et urbain ayant sa propre personnalité dans le cadre du Bassin Parisien »	Pôle d'équilibre	Bassin parisien
	« l'installation d'un tertiaire de haut niveau donne à la région une personnalité réelle qui en fait un pôle d'attraction et permet aux industries de moins dépendre de la proximité de Paris »	Pôle d'attraction	Bassin parisien
	« Le meilleur atout contre cette tendance semble être justement l'aménagement en Basse-Seine d'une puissante région urbaine bien équipée , susceptible de contrebalancer l'attraction de la région parisienne »	Pôle d'attraction	Haute-Normandie
L'avenir de la Basse-Seine 1967 (livre blanc)	« la zone centrale est celle de Rouen. Cette ville exerce seule dans la Basse Seine certaines fonctions centrales – université, administration, services aux industries et aux particuliers, commerces rares – qu'il faudra développer au rythme de la croissance des besoins de l'ensemble de la Basse Seine faut de quoi l'attraction de Paris et des villes nouvelles de la région parisienne s'accroîtrait dangereusement »	Pôle d'attraction	Bassin parisien
	« il est clair que la constitution dans la Basse-Seine d'un ensemble urbain équilibré et aussi autonome que possible à l'égard de Paris ne peut être envisagé que par un développement important du secteur tertiaire, afin de diversifier la nature des emplois et l'éventail des fonctions urbaines »	Métropole	Haute-Normandie
Mission d'études Basse Seine (Mars 1968) : Projet d'aménagement	« L'objet du Schéma d'Aménagement de la Basse Seine est de tracer de façon globale et cohérente le cadre de développement et d'aménagement à long terme de cette aire métropolitaine »	Métropole	Haute-Normandie
	« La réussite de l'opération du Vaudreuil constitue un objectif régional prioritaire, et sans doute la preuve nécessaire que la Haute Normandie veut et peut constituer un pôle de développement urbain autonome par rapport à Paris »	Métropole	Haute-Normandie
	« La création du Vaudreuil, première ville nouvelle conçue dans le cadre du futur « Grand Rouen », répond à cette volonté d'organiser	Métropole	Haute-Normandie

	une métropole à l'échelle de la Basse Seine de l'an 2000. »		
Synthèse du schéma d'aménagement de la Basse-Seine (juin 1971)	« Le choix de la Basse-Seine comme zone d'appui privilégiée de la croissance de l'agglomération parisienne doit lui permettre d'éviter une dépendance économique vis-à-vis de Paris dans la mesure où la personnalité politique et économique de la région sera renforcée »	Pôle d'équilibre	Bassin parisien

Figure 61 : Le référentiel régional dans les documents du schéma Basse-Seine.

Étonnamment, le projet de schéma d'aménagement de 1968 fut quant à lui très clair dans la définition d'objectifs métropolitains au schéma Basse-Seine, alors que dans les autres documents cette ambition n'était pas tout à fait consciente et découlait de la confusion autour du terme de Région. En effet en 1968, la Basse-Seine est qualifiée « *[d']aire métropolitaine* », terme introuvable dans les autres documents. Cette différence peut s'expliquer par les destinataires de ce document. En effet, alors que le Livre Blanc (1967) était destiné aux acteurs régionaux mais aussi à l'État³¹⁴, le rapport de 1968 était destiné uniquement aux acteurs régionaux, en vue de la consultation régionale dont les avis ont été publiés en janvier 1969 (Figure 63).

La ville-nouvelle du Vaudreuil n'étant pas souhaitée par les acteurs régionaux, la MEBS aurait déployé l'argument métropolitain afin de la faire accepter (Maze, 1977). C'est d'ailleurs ce que laisse entendre la citation suivante, extraite du projet de schéma de 1968 : « *La création du Vaudreuil, première ville nouvelle conçue dans le cadre du futur « Grand Rouen », répond à cette volonté d'organiser une métropole à l'échelle de la Basse Seine de l'an 2000* » (Mission d'Etudes Basse Seine, 1968). Le SBS n'aurait donc jamais contenu de véritables ambitions métropolitaines, cet argument n'aurait été déployé qu'à des fins d'acceptation régionale de la ville nouvelle (voir page 271). La MEBS étant dirigée par deux représentants de la DATAR (Jean-Paul Lacaze et Gérard Thurnauer), il est probable que le SBS fut un prolongement de l'opposition entre l'IAURP et la DATAR à propos du périmètre d'aménagement de la capitale (et notamment de l'emplacement des villes nouvelles) et de la reprise de la croissance démographique parisienne. Et comme le projet du Vaudreuil était le seul moyen d'éviter la construction d'une ville-nouvelle à Mantes-Sud, la DATAR a déployé l'argument métropolitain

³¹⁴ Le décret interministériel de décembre 1969 fut signé par rapport à ce Livre Blanc.

pour s'assurer le soutien d'acteurs régionaux hostiles au premier abord au projet de ville-nouvelle. Le projet métropolitain induisait en effet une déconcentration d'emplois tertiaires, de sièges sociaux et d'établissements de recherche souhaitée par les élus locaux, et la ville-nouvelle du Vaudreuil a été présentée par la DATAR comme une contrepartie de cette déconcentration afférente au projet métropolitain.

Cela permet également d'expliquer la place centrale dans les documents du schéma du « *desserrement tertiaire* » parisien, annoncé comme une condition du développement de l'autonomie régionale. En recoupant différents rapports, il est possible de s'apercevoir que la DATAR était peu confiante quant à la possibilité de voir une déconcentration du tertiaire parisien vers Rouen. Quelques mois avant que les objectifs du schéma Basse Seine soient entérinés par le comité interministériel d'aménagement du territoire (le 9 décembre 1969), parmi lesquels figurait « *organiser une structure d'accueil attractive pour les activités desserrées de la Région Parisienne et celles qui recherchent la proximité de la capitale* », le Livre Blanc du Bassin parisien rédigé par la DATAR était adopté par le comité interministériel du Bassin parisien (le 6 mars 1969). Dans ce document, certains paragraphes indiquent clairement le scepticisme de la DATAR vis-à-vis d'une telle réalisation (Figure 62).

Informations	Citations
Le mouvement de décentralisation tertiaire sera faible	« Le principe du desserrement a été jusqu'ici industriel, et il continuera à porter vraisemblablement sur des activités en forte croissance, construction électrique, mécanique, chimie, industrie du verre. Dans le secteur tertiaire, un certain nombre d'activité sont susceptibles de venir s'ajouter à ce mouvement, notamment certains services administratifs publics et institutions financières, mais la concentration de l'appareil économique français fait que Paris conservera très souvent les fonctions d'innovation et de décision, et on ne peut attendre de la décentralisation une modification fondamentale de ce partage des fonctions » (p.52)
Le Bassin parisien ne bénéficiera que d'une faible part des décentralisations de Paris, qui ira plutôt dans les métropoles d'équilibre et dans les zones en reconversion	« La politique actuelle des métropoles d'équilibre et des zones de reconversion tend à orienter les opérations de décentralisation les plus importantes hors du Bassin parisien » (p.52)
Aucune décentralisation tertiaire n'est prévue	« La proximité de la capitale correspond souvent à une nécessité pour certaines entreprises, soit que leur marché soit principalement parisien, soit qu'elles aient besoin du système de transports et de liaisons avec l'ensemble du territoire et les

	pays étrangers dont Paris constitue le nœud. La plupart des villes de la couronne se trouvent à cet égard dans une situation de concurrence avec la Région parisienne, de sorte qu'il est impossible de définir a priori une répartition d'activités et de fonctions » (p.52)
Les villes et les régions du Bassin parisien ne doivent pas compter sur ce desserrement pour se développer	« Les villes et les régions de la couronne dans ces conditions ne peuvent attendre du desserrement un développement automatique » (p.52)

Figure 62 : analyse de la DATAR concernant la déconcentration tertiaire. Livre blanc du Bassin parisien, 1969.

Or, un pan entier du schéma reposait sur le principe que la réalisation de structures d'accueil permettrait d'attirer une partie du tertiaire parisien, et que ce dernier induirait ensuite le développement de la Basse-Seine. Avant même son adoption par le comité interministériel du schéma Basse-Seine (en décembre 1969), la DATAR avait donc conscience que cet objectif n'avait que très peu de chance d'aboutir. Alors pourquoi avoir continué dans cette voie malgré tout ? Peut-être que la Délégation ne voulait pas revenir sur un schéma concrétisant quatre années de travail et déjà entériné par les acteurs régionaux, mais le plus probable est que la DATAR avait conservé cet objectif car sans lui, la ville nouvelle du Vaudreuil n'aurait plus été justifiée auprès des acteurs régionaux, et que cette ville-nouvelle aurait alors pu être localisée à Mantes-Sud. La conception centraliste de Paul Delouvrier aurait alors défilé les ambitions d'équilibre de la DATAR.

C. Une ville nouvelle objet de conflits : un exemple de territorial dependency

Cette ville nouvelle du Vaudreuil, pierre angulaire du schéma Basse-Seine dessiné par la MEBS, fit donc l'objet de nombreuses réserves de la part des acteurs locaux (Figure 63). Ce projet contribua également à structurer une opposition entre les deux départements haut-normands, l'Eure et la Seine-Maritime, chacun souhaitant éviter que ce projet de ville-nouvelle soit sur son territoire.

Acteurs	Positions	Citations
Conseil Général de Seine Maritime	Pour sous conditions	« Ne saurait admettre qu'une urbanisation nouvelle puisse nuire à l'aménagement de zones actives comme celle d'Elbeuf ou compromettre le développement d'exploitations agricoles ou maraichères importantes »
Conseil Général de l'Eure	Contre	« Dans la même perspective, le Conseil Général de l'Eure, estimant que la nécessité de la création d'une

		ville nouvelle au VAUDREUIL, n'est pas rigoureusement démontrée, suggère que cette réalisation soit différée et que les crédits qui auraient été affectés à cet effet, de gros volume très sûrement à cause des sujétions du site, soient reportés en direction des investissements portuaires. Entre les deux placements, il n'y aurait indiscutablement aucune mesure de rentabilité. »
Association des Maires de la Seine-Maritime	Pour sous réserve	« les villes nouvelles devront être assez importantes pour être plus que des dortoirs, et qu'on y prévoit suffisamment à l'avance les équipements divers et structures d'accueil [...] ; ainsi que les prestataires de services »
Association des Maires de l'Eure	Contre	« S'oppose formellement à la création d'une ville nouvelle dans la zone marécageuse du VAUDREUIL, Souhaite une croissance démographique progressive de cette région à partir des communes existantes. Considère qu'une priorité absolue doit être donnée à l'équipement portuaire, et que les projets d'urbanisation future doivent se situer dans un triangle Le Havre – Rouen - Caen »
Syndicat d'Etude de l'Agglomération Rouen-Elbeuf	Pour mais conteste la priorité accordée	« demande, sans contester la valeur de la création d'une ville nouvelle, que la priorité soit donnée à la restructuration de la rive gauche et au développement en aval de ROUEN, d'une zone d'agglomération prenant appui sur les pôles de BARENTIN PAVILLY – BOURG-ACHARD et ELBEUF »
Comité d'Expansion Economique de Haute-Normandie	Pour sous réserve	« Villes Nouvelles : qu'elles soient assez importantes pour être plus que dortoirs ; qu'on y prévoie suffisamment tôt équipements divers et structures d'accueil [...] sans oublier les prestataires de services [...] ; que les financements de ces équipements soient mis en place dès le départ (réforme des habitudes de pensée et financière) ; ne pas se polariser sur les villes nouvelles qui ne sont pas la panacée universelle : Développer en concomitance des pôles existants »
Chambre d'Agriculture de la Seine Maritime	Pas d'opposition tant que intérêts ruraux sont respectés	« les créations dans le domaine des infrastructures et des villes nouvelles devront toujours tenir compte des intérêts des ruraux »

Figure 63 : Avis des acteurs hauts-normands à propos de la ville nouvelle du Vaudreuil. Source : Consultation régionale, 1968.

En effet, tous les acteurs seinomarins³¹⁵ s'exprimèrent favorablement pour la réalisation de la ville nouvelle à l'emplacement du Vaudreuil, tant qu'elle n'empêchait pas le développement d'Elbeuf (CG de Seine-Maritime) et qu'elle ne soit pas priorisée par rapport au développement de la rive gauche de Rouen (syndicat d'étude de l'agglomération Rouen-Elbeuf). Au contraire, tous les acteurs Eurois³¹⁶ y étaient opposés, à tel point qu'ils plaidaient pour une meilleure efficacité de la dépense publique en reportant ces investissements en faveur du développement portuaire du Havre, donc dans le département « rival », ce qui montre l'importance du rejet à l'égard de la ville-nouvelle.

Par la suite, les élus de l'Eure continuèrent de porter leur refus devant les ministres et la DATAR, mais finirent par plier début 1971, devant l'argument que la ville nouvelle renforcerait la cohésion entre les deux départements grâce à sa position intermédiaire (Maze, 1977). Quelques mois après, le Conseil Général de Seine-Maritime (contre l'avis de Jean Lecanuet), qui n'avait pas exprimé d'avis contraire à la création de la ville-nouvelle, refusa d'adhérer au syndicat mixte du Vaudreuil et de contribuer financièrement à la ville nouvelle (Maze, 1977). Cela fut difficile à accepter pour les élus de l'Eure, comme l'exprima Gustave Héon, président du Conseil Général de l'Eure, à l'Express le 14 août 1972³¹⁷ :

« Nous sommes dans la situation d'une fille séduite avec un enfant sur les bras. Le Vaudreuil profite au développement de l'agglomération chef-lieu de la Seine-Maritime : Rouen-Elbeuf. Or, sous prétexte que la ville nouvelle est sur le territoire de notre département, nous nous retrouvons seuls à en avoir la charge ! ».

Le ressentiment né de cette « trahison » du conseil général de Seine-Maritime entraîna une crise politique au sein de la Haute-Normandie, puisque tous les élus Eurois (sauf un) refusèrent de siéger au Conseil régional jusqu'en 1977 (Maze, 1977). Les répercussions se firent également sentir à l'échelle nationale, lorsque Gustave Héon déposa une motion lors de la loi de réforme régionale de 1972, ce qui retarda son application de plusieurs mois (Procureur, 2008). Dans cette motion, Gustave Héon proposait la réunification des deux Normandies, afin que l'Eure ne soit plus en situation d'infériorité face à la Seine Maritime au sein d'une région

³¹⁵ Conseil Général de Seine Maritime, Association des maires de Seine Maritime, Syndicat d'Etude de l'agglomération Rouen-Elbeuf, Chambre d'Agriculture de Seine-Maritime

³¹⁶ Conseil Général de l'Eure, Association des maires de l'Eure. La chambre d'agriculture de l'Eure n'a pas émis d'opinion à propos de la ville nouvelle du Vaudreuil

³¹⁷ Cité par Jean Maze, 1977.

à deux départements, et qu'en cas de refus de la Seine-Maritime, l'Eure soit rattachée à la Basse-Normandie (Maze, 1977).

La ville nouvelle du Vaudreuil, qui se révéla finalement un échec, fut donc à l'origine d'un différend géopolitique de taille se répercutant jusqu'à l'échelle nationale. Or, l'origine de ce différend se trouve dans le découpage des régions de programme (1955-58) qui groupa en Haute-Normandie deux départements de taille inégale, entraînant par conséquent une domination des intérêts de l'un (la Seine-Maritime) sur l'autre (l'Eure) lors des votes au Conseil Régional. Le contentieux fut exacerbé par le sujet de la ville-nouvelle, mais il y a ici un exemple de *territorial dependency* : le comportement des acteurs – à différentes échelles - fut structuré par le découpage fortuit des régions de programme. Cette dépendance – cette contrainte – se répercute donc à différentes échelles (Figure 64).

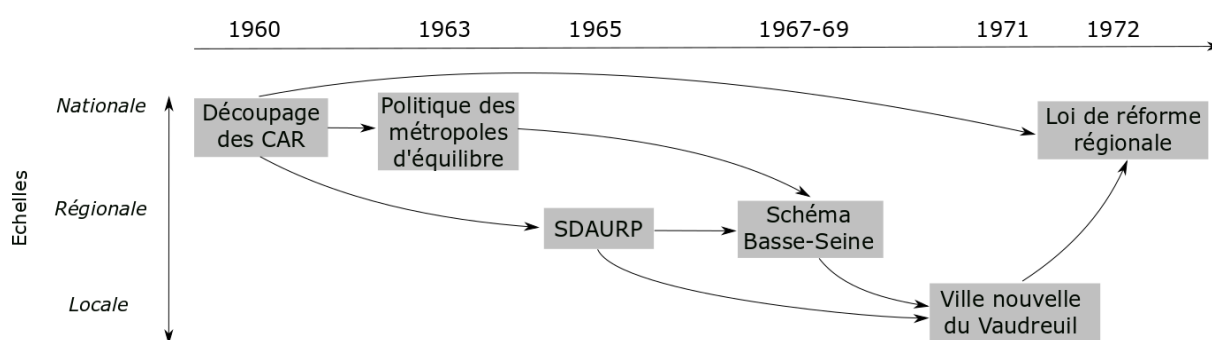


Figure 64 : imbrication scalaire de la *path dependency* dans le cas du Schéma Basse-Seine.

En effet, en séparant l'agglomération parisienne de son aire d'influence, il conduisit à un schéma d'aménagement restreint à cette agglomération dans le SDAURP, malgré un contexte national marqué par la politique des métropoles d'équilibre. Pour compenser l'absence du Bassin parisien dans les politiques d'aménagement nationales, le Schéma Basse-Seine fut défini, ainsi que trois autres zones d'appui. Parallèlement, le conflit doctrinal entre l'IAURP et la DATAR sur l'orientation du SDAURP (reprise contre limitation de la croissance parisienne) entraîna une focalisation sur l'objet des villes-nouvelles, et se cristallisa autour de leur localisation. En effet, l'IAURP voulait les localiser dans la Région Parisienne alors que la DATAR voulait les localiser en-dehors, afin de ne pas concentrer la croissance démographique à Paris. Cela conduisit la DATAR à inclure la ville nouvelle du Vaudreuil dans le SBS afin d'éviter sa réalisation à Mantes-Sud, alors que ces moyens auraient pu être investis directement à Rouen. À son tour, cette ville-nouvelle - dont personne ne voulait en Haute-Normandie - réveilla des tensions entre les deux départements, tensions dues... au découpage des CAR de

1960, qui associait seulement deux départements de taille inégale en Haute-Normandie, permettant à la Seine-Maritime de faire prévaloir ces intérêts lors des votes du Conseil Régional et suscitant la colère des élus de l'Eure. Ces tensions se répercutèrent finalement à l'échelle nationale lors de la loi de réforme régionale de 1972, où Gustave Héon (élu de l'Eure) déposa une motion pour demander un redécoupage régional. Ainsi, le comportement des acteurs, la définition de leurs intérêts, fut conditionné par la contrainte opérée par le découpage. Par conséquent, déconnecter les intérêts des acteurs de leur contexte territorial d'énonciation aurait conduit à une analyse partielle et erronée. C'est pourquoi il paraît primordial que les études politiques empiriques – en géographie ou en science politique – réinterrogent les biais contenus dans le découpage administratif déconnecté des logiques géoéconomiques.

Conclusion : un Bassin parisien privé de métropole

Les régions du Bassin parisien furent donc privées à partir de 1965 de l'accès à une métropole : le SDAURP les avait séparées de la métropole parisienne, et cela ne fut pas compensé par l'action de l'État en faveur d'un développement métropolitain permis par exemple par une décentralisation tertiaire³¹⁸. Le processus décisionnel à l'origine de cette problématique fut notamment contraint par les délimitations territoriales (des CAR), les intérêts des acteurs (conflit entre la DATAR et l'IAURP), les facteurs cognitifs (le flou autour du terme de région).

Une conséquence de la distorsion entre région scientifique et région politique

Le Bassin parisien fut en effet victime de l'affrontement entre deux conceptions contradictoires de la Région : celle portée par la DATAR reprenant le référentiel des régions polarisées à l'échelle du Bassin parisien, et celle de l'IAURP reprenant le référentiel des régions administratives. L'IAURP avait besoin de l'aval de la DATAR, et instrumentalisa à cet effet le Bassin parisien en prescrivant quatre « zones d'appui » laissant penser à un aménagement à l'échelle de cette région polarisée. Mais aussitôt le schéma adopté (1965), les acteurs de la région parisienne se concentrèrent sur leur territoire, comme l'a démontré l'analyse des représentations de l'IAURP. Ils cherchèrent également à démontrer l'existence de rétroactions positives pour le Bassin parisien à la fin des années 1970 – en instrumentalisant les statistiques démographiques – afin de ne pas remettre en cause les principes d'un aménagement parisien autocentré autour de l'Ile-de-France.

Malgré cet isolement de la région capitale - qui rompait avec les principes d'un aménagement équilibré à l'échelle du Bassin parisien défini dans le PADOG – l'État (par le biais de la DATAR) ne le compensa pas par une autonomisation des régions périphériques. La construction métropolitaine souhaitée par les acteurs régionaux fut même instrumentalisée par la DATAR dans le cadre du schéma Basse-Seine afin d'obtenir leur accord pour la localisation d'une ville-nouvelle au Vaudreuil, contrecarrant ainsi les plans de Paul Delouvrier, qui voulait la localiser à Mantes. Cela eut pour conséquence de créer une ville-nouvelle en Haute-Normandie alors que les moyens investis auraient pu bénéficier aux grandes villes déjà

³¹⁸ Sauf à Orléans, voir Chapitre 4.

existantes. Une première cause de l'absence de métropole dans le Bassin parisien se trouve donc dans le conflit qui opposa ces deux acteurs, dont les intérêts furent contraints par le découpage des régions de programme, dans une logique de *territorial dependency*. Ce mécanisme politique conduisit également à l'échec de la ville-nouvelle du Vaudreuil, qui ne comptait en 2016 que 13 601 habitants, très loin des villes-nouvelles situées en région parisienne et notamment Cergy-Pontoise et Saint-Quentin en Yvelines, toutes deux situées dans le Nord-Ouest de la région parisienne (Figure 65). En tout, les villes-nouvelles de la région parisienne ont accueilli 725 622 habitants entre 1968 et 2016. Ces fortes augmentations sont à mettre en relation avec la stagnation des grandes villes haut-normandes que sont Le Havre et Rouen, qui auraient pu bénéficier de retombées démographiques au cas où le schéma polycentrique du PADOG avait été conservé, même s'il est probable que dans ce cas de figure une partie de ces habitants auraient cherché à se loger dans d'autres communes d'Ile-de-France.

	Population en 1968 ³¹⁹	Population en 2016	Augmentation
Marne-la-Vallée	86 353	314 312	264%
Cergy-Pontoise	42 000	204 804	388%
Saint-Quentin-en-Yvelines	51 393	228 052	344%
Melun-Sénart	19 263	129 913	574%
Evry	7 113	54 663	668%
Aire urbaine de Rouen	540 726	663 070	23%
Aire urbaine du Havre	281 761	289 134	3%
Aire urbaine de Reims	240 146	322 264	34%
Aire urbaine de Amiens	240 218	297 468	24%
Aire urbaine de Caen	258 537	392 381	52%
Aire urbaine d'Orléans	257 885	415 471	61%
Aire urbaine de Tours	325 321	494 483	52%
Aire urbaine du Mans	262 362	347 397	32%

Figure 65 : Augmentation démographique dans les villes nouvelles et les principales aires urbaines du Bassin parisien.

Source : INSEE.

Une deuxième cause se trouve dans l'incapacité des acteurs à définir la Région, employée comme un axiome, et véhiculant pourtant des conceptions antagonistes. Cela eut des impacts sur la construction métropolitaine dans les régions périphériques du Bassin parisien,

³¹⁹ Calculs réalisés à partir des périmètres de 2016.

puisque en l'absence d'une définition claire de la Région, les principes d'action ne pouvaient être correctement définis. Il y avait deux possibilités : soit les « régions » du Bassin parisien étaient des « zones d'appui » au sein de la zone d'influence de Paris – auquel cas il convenait d'améliorer les complémentarités avec la capitale –, soit elles constituaient chacune une Région (au sens scientifique) et il convenait alors de les doter d'une métropole. En effet, la métropole est un impensé de la régionalisation : les exigences d'autonomie, de puissance, et la présence de services rares sous-entendues par le terme « région » impliquaient en effet de doter chaque région d'une métropole (Labasse, 1960 ; Etienne Juillard, 1962, voir en détail ce sujet au chapitre 1).

Ces confusions sont permises par le « mot-valise » qu'est la Région. Dans ce seul épisode historique (SDAURP et SBS), il fut aussi bien employé pour désigner une agglomération (la « région » parisienne), qu'une circonscription pour l'action de l'État (la « région » Haute-Normandie), ou encore un espace polarisé par une métropole (la « région » du Bassin parisien). Ce flou sémantique eut un impact sur les actions menées par les acteurs. En effet, le SDAURP influença la méthodologie du SBS, les deux croyant réaliser un aménagement « régional » : mais dans un cas il s'agissait de l'aménagement urbain de l'agglomération d'une ville-monde, et dans l'autre de l'aménagement d'une circonscription périmétropolitaine. Par conséquent, la méthodologie employée n'était pas pertinente pour atteindre les résultats escomptés.

Du SBS au Grand Paris : le statut quo du Bassin parisien

Malgré des relances régulières de la structuration d'un Bassin parisien (au début des années 1990, en 2008 sous l'impulsion du « Grand Paris ») - qui générèrent beaucoup d'idées, d'initiatives, de groupes de réflexion - peu d'actions d'aménagement tangibles furent concrétisées. La définition de l'espace pertinent pour faire de Paris une métropole mondiale est aujourd'hui toujours indécise, et le Bassin parisien se retrouve dans la position d'une « zone tampon » qui subit les idées et les rapports de force des acteurs de l'aménagement du territoire.

De 1966³²⁰ (Commissariat Général au Plan) à 2010³²¹ (Jacques Attali), la même idée revient régulièrement : le développement des espaces (régions administratives et villes) du Bassin parisien dépend de leur intégration à l'aménagement de la capitale. Le Bassin parisien est ainsi toujours « *un espace en construction* », instrumentalisé et malléable, qui n'existe pas encore en tant que territoire (Thiard, 2006). L'État, de son côté, n'en a pas fait sa priorité, malgré plusieurs tentatives. Comme le disait Michel Michel en 1994, dans un discours toujours d'actualité : « *se perpétue un discours étonnamment identique à lui-même, auquel les transformations de l'économie, de la technique et de la société apportent maintes occasions de s'appliquer – et de renouveler sa crédibilité – sans jamais donner l'assurance qu'il sera effectivement suivi d'effet* ». Jean-Paul Lacaze, ancien directeur de l'OREAM de la Basse-Seine, confirmait ce constat en 2008 : « *Dans les années 1990, la DATAR m'a chargé d'une série de missions sur l'aménagement de ce bassin (le Bassin parisien ndlr). Les contacts repris en Normandie à cette occasion m'ont laissé cette impression étrange que rien d'important n'avait bougé depuis 1965* » (Lacaze, 2008). La relance entreprise par le « Grand Paris » (2008) qui entraîna de nouvelles études sur le Bassin parisien – considéré comme une « méga-région » par l'IAURIF (2009) – et assigna un rôle particulier à l'Axe-Seine - en tant que porte océane de Paris – n'est pour l'heure pas plus concluante³²² (voir par la suite).

A la suite du blocage constitué par le SDAURP qui sépara l'aménagement des régions péri-métropolitaines du Bassin parisien de celui de la région parisienne, qui y jouait pourtant un rôle moteur. La politique des zones d'appui, comme l'illustre le schéma Basse-Seine en Haute-Normandie, constituait une fenêtre d'opportunité pour doter les grandes villes du Bassin parisien de fonctions métropolitaines leur permettant de compenser la désarticulation de leur aménagement vis-à-vis de celui de la région parisienne, mais se solda pour les raisons évoquées par un échec. Une autre possibilité aurait alors consisté à revenir sur l'élément déclencheur de ces blocages : le maillage régional décrété en 1955-1958, afin de créer une région parisienne

³²⁰ « *Tout hiatus dans le développement simultané de la région de la Basse seine et du complexe parisien entraverait les relations que Paris doit intimement conserver et développer, dans son propre intérêt et dans l'intérêt national, avec les marchés étrangers et affaiblirait, par voie de conséquence, la région normande elle-même* » (Commissariat Général au Plan, 1966).

³²¹ « *C'est l'intérêt d'Orléans, de Metz, de Rouen, de Dijon, que Paris soit branché sur le port* » (Attali dans IAURIF, 2009). « *Si Paris chute, Rouen, Caen et Le Havre chutent deux fois plus vite ; si Caen, Le Havre et Rouen n'arrivent pas à s'entendre, le Grand Paris ne se fera pas* » (Attali, 2010).

³²² Lors du colloque « Vallée de la Seine » du 7 février 2019, les motifs de satisfaction étaient en effet peu nombreux : constitution du GIE HAROPA³²², l'amélioration de la qualité de l'eau et la réalisation d'une voie cyclable allant de Paris au Havre le long de la Seine...

correspondant à l'aire de polarisation de Paris plutôt qu'à son agglomération, et ainsi sortir du *piège régional*. Par conséquent, le chapitre suivant étudie les débats parlementaires ayant eu lieu lors des réformes régionales de 1972 et 1981-86, afin de comprendre pourquoi l'opportunité de modifier le maillage régional n'a pas été saisie, alors même que d'autres réformes importantes étaient menées simultanément. Cette analyse permet de mettre en valeur deux autres mécanismes agissant comme des contraintes sur les politiques publiques et ayant entraîné des blocages pour les régions du Bassin parisien : l'incrémentalisme et les stratégies politiques des acteurs des réformes.

Blocage 2 – Les effets des mécanismes incrémentaux et des stratégies
partisanes sur l'absence de redécoupage lors des réformes
régionales (1972-1986)

Les réformes régionales de 1972 et 1981-1986 ont modifié le statut, l'administration et les compétences des régions. Les CAR sont devenues des établissements publics régionaux chargés du développement économique en 1972, puis des collectivités territoriales responsables du développement économique entre 1981 et 1986 (lois de décentralisation). Ces réformes étaient donc une opportunité de modifier le maillage régional dessiné entre 1956 et 1958 afin de faciliter l'exercice de cette compétence pour les nouveaux conseillers régionaux, élus pour la première fois en 1986. Comme nous l'avons mentionné au Chapitre 1, la plupart des économistes et des géographes – notamment au sein de la science régionale – prônait un ajustement entre le maillage régional et l'aire d'influence des métropoles françaises, en raison de la relative autonomie qu'elles possèdent (grâce aux capitaux présents dans les banques et les sièges sociaux, Juillard 1962) et de leur connexion aux réseaux extérieurs (Veltz, 2002 ; 2005). Des débats politiques importants concernant la taille des régions eurent lieu également en marge du projet de régionalisation soumis par Charles de Gaulle au référendum en 1969 (Pisani, 1969 ; Bourjol, 1970). Pourtant, ces réformes se produisirent sans modifier le cadre d'action des régions – qui ne sera modifié qu'en 2015 - pour des raisons incrémentales mais également stratégiques, comme nous allons le voir dans ce chapitre, qui constitue un éclairage sur les raisons qui ont conduit au transfert de compétences stratégiques vers les régions françaises tout en conservant le découpage de 1955-58.

L'analyse des raisons qui ont conduit à l'éviction de la question du maillage lors des réformes mérite une attention particulière, car cela a un impact conséquent sur le développement régional, surtout dans les régions dont le découpage de la région administrative ne correspondait pas à une région polarisée, comme c'était le cas des anciennes régions périmétropolitaines du Bassin parisien, du Limousin, de Poitou-Charentes, d'Auvergne ou encore de Franche-Comté : autant de régions dépourvues de métropoles (Figure 12) et dont les territoires étaient polarisés par un ou plusieurs centres urbains à l'extérieur des limites régionales. Depuis 1986³²³, les décideurs de ces régions doivent donc mettre en place des stratégies de développement économique : sans l'accès aux réseaux mondialisés que procurent les grandes entreprises et les flux localisés dans une métropole ; sans autosuffisance, les capitaux des régions étant contrôlés à Paris ou dans les métropoles régionales (par l'État ou les sièges sociaux) et sans redistribution des activités industrielles et tertiaires que l'État menait

³²³ La réforme du découpage régional (2015) a modifié la situation dans certaines régions, sans la résoudre.

dans les années 1950-1960 (suite aux transferts de compétence). Ces réformes régionales, qui offraient des fenêtres d'opportunités pour modifier le maillage, constituent donc des blocages importants pour le développement économique de ces régions. En effet, alors qu'elles étaient l'occasion d'une transformation en profondeur des régions, elles ont apporté des modifications importantes tout en conservant certains éléments stratégiques. Ainsi, les transferts de compétence, notamment dans les domaines relatifs au développement économique, n'ont pas été accompagnés d'une modification du cadre d'action, ce qui revient implicitement à considérer que l'efficacité de la mise en pratique d'une compétence ne dépend pas de la configuration territoriale. Par conséquent, les régions dont le découpage correspondait le moins aux nécessités du développement économique furent les plus pénalisées par cette réforme.

La première hypothèse est que les débats concernant l'éventualité d'un redécoupage régional ont été évités pour des raisons incrémentales et stratégiques, c'est-à-dire que les acteurs politiques à l'initiative des réformes ont volontairement ignoré ce sujet - pourtant reconnu depuis les années 1960 comme un sujet crucial dans les cercles scientifiques et politiques - afin de le soustraire à de longs débats susceptibles de retarder ou d'empêcher la mise en place des réformes. Les thèses incrémentalistes stipulent que l'agenda court-termiste des élus, déterminés par les échéances électorales, conduit à ignorer certaines alternatives (Halpern, 2014). Toutefois, l'importance des débats, l'implication de nombreux ministres sur la question du découpage régional ainsi que les stratégies discursives mises en place lors des débats à l'Assemblée Nationale et au Sénat au moment des réformes nous laissent penser qu'aux côtés de l'incrémentalisme, les intérêts des acteurs ont également agi comme une contrainte sur cette décision.

En effet, la seconde hypothèse est que la polysémie du terme « région » (Lévy, Lussault, 2013 ; Lajugie et al., 1985) a été utilisée stratégiquement, en tant que répertoire d'action collective (Tilly, 1977), afin de réunir des acteurs aux idées très différentes autour d'un projet commun. Synonyme à la fois de Province, de méga-département, d'espace homogène ou encore d'espace polarisé, le terme de région peut être considéré comme un répertoire d'idées permettant de susciter un consensus, contrairement aux notions précédentes, beaucoup plus clivantes. Ainsi, l'absence d'une définition précise du terme « région » entraîne l'absence de débats concernant les critères de redécoupage, permettant à la réforme d'avoir lieu dans les

limites des entités dites « régionales³²⁴ ». Cette hypothèse s’inspire de Nicolas Jabko, qui a montré dans ses travaux comment la Commission Européenne avait imposé le vaste répertoire d’idées associées au terme de « marché » pour susciter l’adhésion de nombreux acteurs aux idées pourtant très différentes et ainsi relancer la construction européenne dans les années 1980 (Jabko, 2012). L’utilisation de ce « mot-valise » est donc envisagée comme une contrainte d’ordre cognitif sur les décisions de politique publique.

Plus largement, l’analyse de ce blocage renvoie à la question de l’articulation lors des réformes entre le changement de compétences et le changement de maillage, puisqu’ils n’ont quasiment jamais été traités de façon simultanée au cours du processus de régionalisation. En effet, le premier maillage opéré lors du lancement des régions de programme (1955) a découpé des régions sans compétence, les lois de décentralisation (1981-1986) ont confié des compétences aux régions sans modifier ce maillage, et les dernières réformes régionales (2014-2015) ont modifié le maillage sans véritablement modifier les compétences des régions. Ce chapitre, à travers l’exemple de l’action de Gaston Defferre (ministre de la décentralisation en 1981), illustre ce phénomène incrémental consistant à décomposer un projet en plusieurs réformes jugées plus ou moins prioritaires par les élus. Pour éclairer sous un angle nouveau la problématique du découpage régional (Brennetot, De Ruffray, 2014a), l’analyse porte sur les délibérations ayant eu lieu dans les organes législatifs de l’État (Assemblée Nationale et Sénat) au moment des réformes administratives de 1972 et des lois de décentralisation de 1981-1986, c’est-à-dire deux réformes majeures pour la régionalisation de la compétence du développement économique. La proposition de réforme régionale de 1969 n’a pas été retenue dans le corpus car le parlement n’y avait qu’un rôle consultatif, le projet de loi étant soumis à référendum, et n’eut pas de conséquence puisque le « non » l’emporta. Néanmoins, les prises de paroles qui s’y rapportent ont été utilisées pour mettre en contexte et interpréter les résultats. Cette source originale nous a finalement permis de constituer un corpus de 104 comptes-rendus (intégraux) de séance³²⁵, qui sont traités grâce à une analyse de discours qualitative.

³²⁴ Depuis les *Régions* de programme, les circonscriptions d’action *régionale*, les établissements publics *régionaux*.

³²⁵ Disponibles sous forme de scans à l’adresse suivante : <http://archives.assemblee-nationale.fr/>. Tous les comptes-rendus relatifs à ces lois ont été consultés, mais seuls ceux relatifs aux régions ont été retenus dans le corpus.

I. Présentation du corpus et des grilles d'analyse

Le corpus est composé des comptes rendus intégraux des débats parlementaires (exemple en Figure 66) ayant eu lieu à l'Assemblée Nationale et au Sénat lors des réformes régionales de 1972 et des lois de décentralisation de 1981 à 1986 (Figure 67). Les idées contradictoires propres aux débats permettent de comprendre le positionnement et la justification idéologiques des groupes parlementaires et également du gouvernement, qui doit présenter et justifier la loi discutée, ce qui fait de ce corpus un matériau pertinent pour analyser le processus de décision politique. De plus, en raison des règles relatives à la prise de parole dans les hémicycles qui impartissent à chaque groupe parlementaire un temps de parole « *selon un système fondé sur la proportionnelle corrigée qui garantit un temps minimum aux groupes les moins importants* »³²⁶, les statistiques des prises de paroles menées sur les comptes-rendus sont représentatives de la composition du Parlement, contrairement à des analyses menées par exemple sur des coupures de presse dans lesquelles un groupe – même minoritaire – peut monopoliser les prises de parole sur un sujet ou bien dans lesquelles le média est une interférence à prendre en compte (en termes de positionnement partisan, de réseaux professionnels ou privés...).

³²⁶ Dans les moments de discussion générale. <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/la-seance-pleniere>

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

(6^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Lundi 27 Juillet 1981.

SOMMAIRE

- Présidence de M. Louis Mermaz
1. — Hommage à la mémoire d'anciens députés et siège honoraire de Henri Darras (p. 306).
MM. le président, Mazezy, Premier ministre.
 2. — Loi de finances rectificative pour 1981. — Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 307).
MM. Poper, le président.
Ouverture de la discussion.
M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois.

★ (16)

- M. Sartrot, rapporteur pour avis de la commission des affaires militaires.
- M. Jusselin, rapporteur pour avis de la commission des finances.
- M. Chénard, rapporteur pour avis de la commission de la production.
- M. Porri, président de la commission des lois.
- M. Delfre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.
- M. Le Port, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.
- M. Emmanuelli, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer.
- Renvoï de la suite de la discussion à la prochaine séance.

4. — Ordre du jour (p. 223).

15

308

ASSEMBLEE NATIONALE — 1^{re} SEANCE DU 27 JUILLET 1981

Ouverture de la discussion.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Alain Richard, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, messieurs les ministres, mes chers collègues, sans rouvrir la discussion sur un rapport au règlement qui, par définition, n'est pas appelé à être voté, je pense que la loi-même et la franchise avec laquelle le rapporteur doit informer l'Assemblée de la teneur de son futur travail, imposent de répondre des débats et sans hypocrisie à la question qui est sur toutes les lèvres : cette réforme, est-elle bien nécessaire, est-elle si urgente ?

Elle est, selon moi, nécessaire. Dans l'ère politique nouvelle qui s'est ouverte voici quelques semaines, nombre des changements profonds attendus réclament une longue préparation, supportent des transformations économiques, des bouleversements de structures de production et donc une marche pondérée. Au contraire, les rapports des Français avec leur administration, les possibilités concrètes d'une maîtrise de la collectivité sur son cadre de vie, la gestion décentralisée et rapprochée de l'usage de l'ensemble de nos services publics sont des questions immédiates, sur lesquelles une action immédiate s'impose. Le Gouvernement a pu, à bon droit, estimer être investi d'un mandat clair en ce sens de la part du suffrage universel. Il est fallacieux à noter qu'il n'y avait pas d'opposition locale entre nous, quels que soient les bords sur lesquels nous siégeons aujourd'hui, quant à la nécessité d'un acte de décentralisation.

Notre société est caractérisée, en effet, par la complexité des services rendus à la population et la difficulté des populations d'appréhension de l'environnement et de l'espace. De plus, des crises s'élèvent entre le citoyen et l'ensemble des administrations dont il attend les services. Cette situation nécessite donc une réforme tout à fait éurgente.

C'est en essayant de repartir des structures qui existent et de prendre comme base des institutions dont l'identité est partiellement affirmée aux yeux de l'ensemble des Français que le Gouvernement a voulu — et je crois que c'est une démarche rationnelle, fidèle à ses engagements — donner aux Français la possibilité d'accéder au contrôle de leur administration.

Cette réforme nécessite-t-elle l'urgence ? La réponse à cette question réside dans l'urgence de la réforme nécessaire. Nous savons qu'une véritable décentralisation, qui est un acte de redistribution des pouvoirs et qui, sans altérer — je reviendrai plus longuement sur ce point — l'unité de la République, doit ouvrir la voie à une nouvelle façon d'exercer le pouvoir, suppose un long processus.

Nous avons le choix entre trois méthodes législatives. La première était la loi-cadre. Mais cette notion n'apparaît pas dans la Constitution et elle suppose une relation entre une loi fondatrice — une loi de programme — et des lois d'application qu'il était tout simplement de mégarde dans notre édifice constitutionnel. La seconde possibilité — dont on a pu expérimentier l'efficacité — était de faire une grande loi dans laquelle se seraient trouvées l'ensemble des réformes attendues, l'ensemble des dispositions à modifier, de façon à arriver d'un seul coup à une nouvelle organisation du pouvoir local.

Après un très grand nombre d'études préalables, de réunions de commissions d'experts, de concertations de tout type, cette démarche a été engagée par le Gouvernement qui a précédé le vote, monsieur le Premier ministre, au milieu de l'année 1979. Elle a amené le dépôt, à cette époque, d'un projet de loi portant développement des responsabilités des collectivités locales qui s'efforçait de résoudre l'ensemble du problème dans la vision politique de ses auteurs. Après avoir passé un peu plus d'un an au Sénat pour son premier examen, ce texte a été transmis à l'Assemblée : la commission des lois s'en est saisie et y a consacré — non pas tout à fait vainement, puisque ses travaux d'élaboration ont été utiles cette fois-ci — près de trois mois d'études continues, sans toutefois parvenir à achever la phase de l'examen en commission.

Ce précédent démontre qu'un processus législatif de l'ordre de deux années était le minimum nécessaire pour qu'un tel texte soit voté par le Parlement. Etait-ce vraiment la bonne façon d'engager le changement ? Etait-ce vraiment la bonne façon de déclencher une dynamique nouvelle dans le pays, la base, là où les citoyens sont sensibles aux réalités du pouvoir local ?

Le Gouvernement a donc opté pour la troisième méthode, celle que j'appellerai de travail de réforme, et il a choisi, dans l'exercice de sa responsabilité politique, la réforme la plus susceptible de constituer la « locomotive » de ce carrousel. C'est, en effet, le centre du dispositif, le cœur de la réforme, la plus essentielle et intégrale le pouvoir et la responsabilité aux élus des citoyens.

Cette réforme devait donc être considérée comme une urgence car la dynamique qu'elle met en œuvre donnera l'élén aux réformes qui suivront. Cet enchaînement, comme je l'ai dit, peut être dès aujourd'hui le facteur d'une nouvelle énergie politique car il y a pas — et je pense que le présent débat le confirmera — de véritable opposition de principe sur les deux éléments essentiels de cette réforme, il s'agit tout d'abord, d'un texte sur lequel, dans le respect de nos différences politiques, nous ne risquons pas de nous opposer.

Le meilleur gage de ce possible consensus est la position prise par les associations nationales d'élus. Nous avons, Monsieur le Président, inauguré ainsi — et c'est un hommage à rendre à son président — une véritable tradition de dialogue et de concertation pour l'avenir, à vouloir entendre en séance plénière les bureaux de l'Association nationale des maires de France et de l'Association des présidents de conseils généraux. Malgré des problèmes d'application pratique et sous réserve de certaines précisions, ces deux organisations, tout le pluralisme politique n'est contesté par personne et dans lesquelles le débat est démocratique et saine — c'est le moins qu'on puisse dire — souvent vit, ont clairement pris parti, et depuis longtemps, dans un sens conforme aux options essentielles de la présente réforme.

Sans vouloir — ce qui ne serait pas mon rôle — donner un avis définitif au Gouvernement sur le calendrier et la procédure législative qu'il a choisie, j'estime simplement rappeler, parce que cela fait partie des éléments de base de notre débat, que les points sur lesquels il s'est engagé avaient, fait de longues dates l'objet de prises de position de l'ensemble des groupes intéressés et qu'ils avaient recueilli un large assentiment de leur part.

Cette première réforme importante du septennat porte sur une authentique redistribution des pouvoirs, dont il convient d'examiner de façon assez approfondie l'ensemble des implications. Tel est l'objet du rapport écrit qui vous est distribué — il est tout ce que disponible depuis ce matin au service de la distribution — et sur le détail duquel je ne reviendrai donc pas, mais qui est tout à fait un instrument de travail pratique.

Je me bornerai à aborder les points essentiels et les enjeux politiques vus de cette réforme. A cet effet, je procéderai à une analyse curieuse des difficultés rencontrées par les collectivités locales. J'examinerai la méthode choisie pour conduire la réforme de la décentralisation, en présenterai les éléments fondamentaux du projet de loi et en exposant les modifications que lui a apportées la commission. Enfin, j'analyserai les moyens d'accompagnement législatif qui peuvent légitimement attendre du Gouvernement pour donner l'impulsion nécessaire à ce premier élément de la réforme.

J'en viens aux collectivités locales. J'en viens aux collectivités locales. L'état actuel de notre société politique fait siéger sur ces bancs une grande majorité d'élus locaux. Le cursus de l'année aux responsabilités parlementaires a conduit, en effet, la plupart d'entre nous, mes chers collègues, à avoir fait leurs classes, comme disent certains, leurs preuves, dans l'exercice de mandats locaux. Ce fait ne permettra d'être conquis sur la situation des collectivités locales à la gestion desquelles nous participons presque tous et donne, en tout cas, contrainte de nous intégrer puisqu'elle constitue un élément tout à fait vital de la vie quotidienne de la population que nous représentons. Je m'exprimerai sans sortir le tableau, c'est-à-dire sans omettre de souligner les apports essentiels, les œuvres souvent précieuses pour la vie quotidienne de nos concitoyens, fruits du travail des élus, de leur imagination, de leur dévouement et de la qualité des tâches remplies par les administrations d'Etat, qui sont leurs collaborateurs ou leurs correspondants naturels.

Pour être honnête de décrire les collectivités locales comme au fond du gouffre, comme frappées par une crise majeure, pour appeler à leur réforme. Nous pouvons, les uns et les autres, et dans un climat de bonne foi, analyser ensemble leurs difficultés, leurs manques et essayer d'assurer par la réforme proposée la possibilité d'une véritable « prise en main » du pouvoir local, ce qui ne signifie pas un renouveau de l'investissement et psychologique important pour la plupart des citoyens français.

La première des difficultés, c'est la dépendance de droit et de fait des collectivités locales vis-à-vis du pouvoir central.

La dépendance de droit est ramenée à l'analyse de la tutelle, laquelle est définie par notre droit public. Cette tutelle s'exerce sur les textes et sur les hommes. Sur les textes d'abord : elle se fonde sur l'obligation, prévue par notre code des communes, d'une approbation préalable d'un certain nombre de délibérations des conseils municipaux et, au besoin, sur l'obligation d'un dépôt auprès de la préfecture du pouvoir de tutelle — le préfet — quinze jours avant qu'elles ne deviennent applicables.

Figure 66 : extraits d'un compte rendu de l'Assemblée nationale

Étant donné la diversité idéologique avec laquelle la régionalisation fut menée (Chapitre 3, page 123), les débats autour du découpage régional révèlent une pluralité d'opinions et des conceptions fort différentes des régions et de la régionalisation. Les conséquences de cette polysémie du fait régional sont encore questionnées, et notamment son instrumentalisation. En effet, l'utilisation de la « région » comme « *répertoire stratégique d'idées* » (Jabko, 2012) est étudiée, afin de voir si les acteurs politiques n'évitent pas la question de sa définition — qui renvoie directement à la façon de la découper dans l'espace - afin de rallier des acteurs aux idées diverses et potentiellement opposées. Le jeu politique intervient en effet dans les réformes, transcendant les rivalités idéologiques. À ce titre, l'alternance entre une majorité UDR³²⁷ en 1972 et une majorité PS³²⁸ en 1981 permet de confronter la question cruciale du découpage régional au réalisme politique des groupes parlementaires, en émettant l'hypothèse que le choix de conserver le découpage est davantage structuré par des raisons partisans que

³²⁷ Union des démocrates pour la République.

³²⁸ Parti Socialiste.

par un souci d'efficacité économique des régions, même si certains élus locaux peuvent faire exception en plaidant pour un redécoupage ponctuel de leur région d'élection.

Nom du projet de loi	Lieu	Date	Nombre de compte rendus étudiés
Réforme régionale	Assemblée nationale	25 Avril 1972 – 27 Avril 1972	6
		2 ^{ème} lecture : 13 Juin 1972	1
	Sénat	30 mai – 01 juin 1972	3
		2 ^{ème} lecture : 28-29 juin 1972	2
Droits et libertés des communes, des départements et des régions	Assemblée nationale	Première session extraordinaire : 27 Juillet 1981 – 2 Aout 1981	15
		Seconde session extraordinaire : 8 septembre 1981 – 11 septembre 1981	9
		2 ^{ème} lecture : 14 décembre 1981 – 20 décembre 1981	9
		3 ^{ème} et 4 ^{ème} lecture : 15 janvier 1982 22 janvier 1982 28 janvier 1982	4
	Sénat	3 au 30 novembre 1981	18
		2 ^{ème} lecture : 12 au 14 janvier 1982	3
		3 ^{ème} lecture : 26 janvier 1982	1
Répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État	Assemblée Nationale	29 novembre au 2 décembre 1982	9
	Sénat	21 octobre 28 octobre au 5 novembre 17 décembre	7
Réforme de la planification	Assemblée Nationale	14-15 juin & 7 juillet 1982	6
	Sénat	29 juin au 1 ^{er} juillet 1982	3
Organisation des régions et fonctionnement des conseils généraux	Assemblée Nationale	9-10 octobre et 15 décembre 1985	3
	Sénat	12 décembre 1985	1
Election des conseillers régionaux	Assemblée Nationale	26 avril 1985	2
	Sénat	6 & 19 juin 1985	2
		Total	104

Figure 67 : Les débats étudiés

Malgré l'importance du corpus (104 comptes-rendus de séance), le nombre de positions exprimées à propos d'un redécoupage est faible (seulement 38 sur l'ensemble des projets de loi), ce qui est révélateur d'un manque de réflexion générale de la part des parlementaires à propos du maillage. Les parlementaires impliqués dans cette question étaient élus dans des territoires très différents (Figure 68). Ils venaient essentiellement de départements sans

métropole, plutôt ruraux, à l'identité plus ou moins marquée (Manche, Savoie, Centre de la France, Finistère, Eure, Pays de la Loire). Ce faible nombre de prise de position ne permet pas d'identifier des logiques spatiales dans le mécontentement à l'égard du maillage, et ne permet pas non plus de mener des analyses quantitatives. Une analyse lexicométrique aurait pu permettre de comparer les occurrences relatives au découpage par rapport à d'autres thèmes comme la démocratie ou les finances locales, mais cela nécessitait la retranscription manuelle de milliers de page, les logiciels de reconnaissance optique des caractères (OCR) n'étant pas assez performants pour traiter automatiquement ces documents numérisés à la qualité médiocre. De plus, les débats ne retranscrivent pas les tractations politiques qui ont pu avoir lieu en coulisses ou dans les différentes commissions parlementaires, limite qui est applicable à toute analyse du débat public³²⁹. Par exemple, la stratégie de séparer les réformes les unes des autres de la part de Gaston Defferre afin de créer un cadre irréversible et de prioriser la réforme de la libre-administration des collectivités territoriales sur les autres (Ohnet, 1996 ; Le Lidec, 2010) n'apparaît pas dans les débats. Néanmoins, les données analysées sont suffisamment robustes et éloquentes pour permettre d'identifier certains mécanismes ayant contraint la décision lors de ces réformes, et un travail de contextualisation par des recherches bibliographiques permet de combler partiellement cette limite.

³²⁹ Ce qui est d'ailleurs une critique portée contre le néo-institutionnalisme discursif, qui se concentre davantage sur le rôle des idées (Surel, 2014).

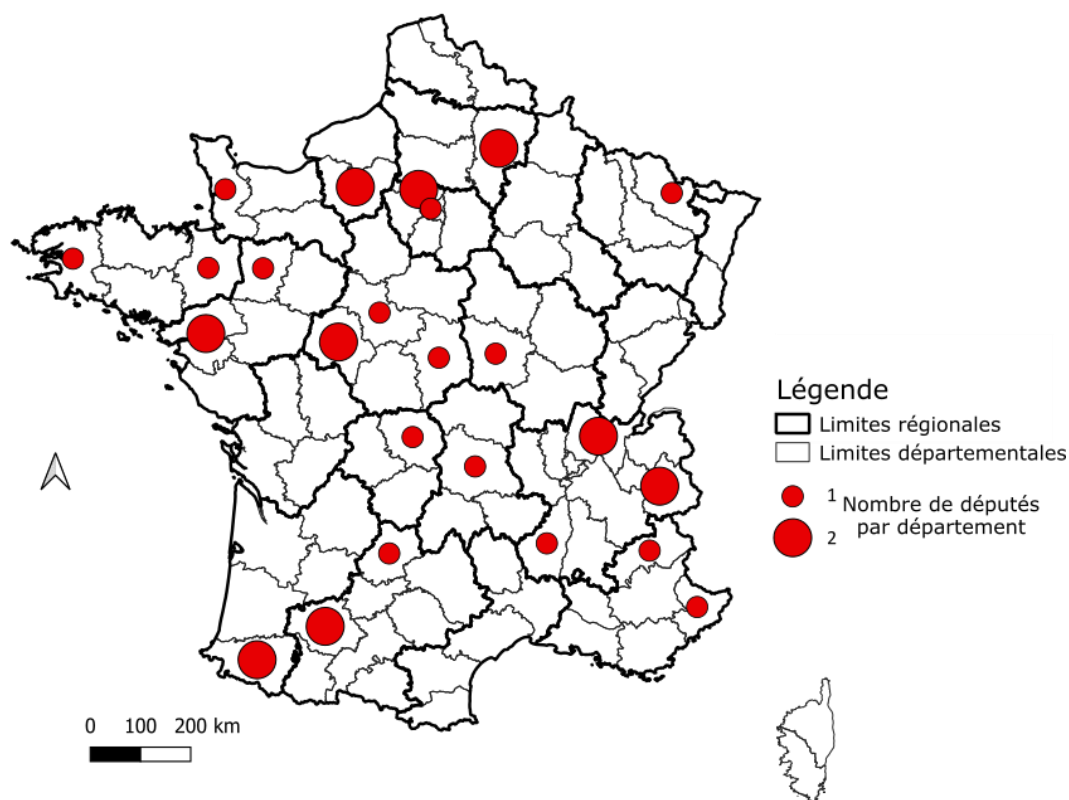


Figure 68 : Territoires d’élection des parlementaires se prononçant à propos d’un redécoupage des régions françaises.
Réalisation : N. GOUIN.

Les discours des parlementaires se rapportant au découpage ont donc été analysés (Annexe 5 à Annexe 8), au moyen d’une grille répertoriant plusieurs informations : l’émetteur du discours (son groupe parlementaire, son département d’élection), son positionnement (favorable ou défavorable) par rapport à la question du découpage, et le critère invoqué pour justifier son positionnement. Les critères pouvant justifier de la nécessité d’un nouveau découpage (mentionnés par Brennetot, De Ruffray 2014) peuvent être regroupés en différentes catégories (Figure 69). Par exemple en 1972, le député Jacques Floch justifia son positionnement en faveur d’un redécoupage régional (le rattachement de son département des Pays de la Loire à la région Bretagne) en raison d’un critère historique : l’appartenance de Nantes au duché de Bretagne.

<i>Critères</i>	<i>Eléments (non exhaustifs)</i>	<i>Exemples dans les débats</i>
Administratifs	• Réaliser des économies de frais de fonctionnement • Simplifier/harmoniser des divisions utilisées par les différentes administrations	« Il serait souhaitable que l’administration française se mette une fois pour toutes en accord avec elle-même et que tous les organismes et services officiels qui veulent structurer la France autour des grandes métropoles régionales [...] en

	• Maintenir l'ordre public	<i>tirent toutes les conséquences</i> » Pierre Sudreau, 1972
Démocratiques	• Libérer les forces sociales • Favoriser la participation populaire à la vie démocratique	<i>« Les nouvelles régions [...] ne peuvent susciter l'intérêt réel des populations dans la mesure où la participation de celles-ci ne sera que très indirecte, politiquement et socialement, et dans la mesure aussi où, consacrant le découpage actuel des régions de programme, elles prolongeront des entités qui n'ont de signification que pour la classe politique et administrative</i> » Jacques Pelletier, 1972
Économiques	• Prendre en compte les changements de la géographie économique et démographique (métropoles) • Tenir compte des facilités de communication, • Participer à l'expansion économique du pays • Faciliter les regroupements corporatifs et professionnels	<i>« il faut que la région soit vaste, qu'elle réalise par elle-même un certain équilibre économique et conduise à des spécialisations, à des répartitions, à des arbitrages internes</i> » André Morice, 1972
Fédératifs	• Orienter la France vers une organisation fédérative et décentralisée	Aucun exemple dans les débats
Identitaires/ Historiques	• Ressusciter les communautés provinciales	<i>« Le département de Loire-Atlantique est historiquement et géographiquement breton. J'espère, monsieur le ministre d'État, que vous nous donnerez l'assurance que les assemblées élues au suffrage universel direct pourront maintenant se prononcer sur cette importante question. Elles répondront ainsi à l'attente de la population</i> » Jacques Floch, 1981
Géographiques	• Diviser en régions naturelles • Éviter les barrières naturelles	<i>« L'intégration de la Nièvre à la Bourgogne est une aberration de technocrates ignorant l'histoire et, surtout, la géographie. En effet, alors que le Val de Loire est un trait d'union, le massif du Morvan</i>

		<i>constitue un obstacle naturel</i> » Jacques Bouchacourt, 1972
Européens	• Adapter les régions aux normes européennes • Augmenter la taille des régions	<i>« Au moment même où l'Europe va s'élargir, où les problèmes devront être envisagés sur un plan de plus en plus vaste, et alors que nos partenaires, notamment l'Allemagne fédérale, la Hollande, la Belgique, la Grande-Bretagne et même l'Italie ont créé de grandes et véritables régions économiques, allons-nous persévérer dans le maintien de nos petites régions ? » Jacques Vassor, 1972</i>
Egalitaires	• Remédier à une situation inégale entre plusieurs régions ou territoires infrarégionaux	<i>« Quelle disparité offrent les découpages. La Corse va constituer une région. Le Limousin est composé de trois départements peu importants. Il existe des régions à huit départements dont les plus peuplés écrasent les moins peuplés » Guy Petit, 1972</i>

Figure 69 : Les critères pouvant justifier de la nécessité d'un nouveau découpage. D'après Brennetot, De Ruffray, 2014.

II. Stratégie d'évitement de la question du redécoupage

A. Répartition des prises de parole : du report à l'oubli

Une visualisation des résultats d'un point de vue quantitatif (Figure 70) permet d'observer que les parlementaires ne se sont positionnés à propos d'un redécoupage que lors des débats de 1972 (*loi sur la réforme régionale*) et de 1981 (*loi des droits et libertés des communes, des départements et des régions*). Dans les autres lois de décentralisation concernant les régions, le sujet n'a pas été évoqué³³⁰. De plus, on s'aperçoit que malgré un nombre de comptes-rendus beaucoup moins élevé, il y eut en 1972 deux fois plus d'intervenants qu'en 1981 (25 interventions contre 12).

³³⁰ Si ce n'est par Marc Bécam en 1985 au Sénat (sans qu'il ne se positionne).

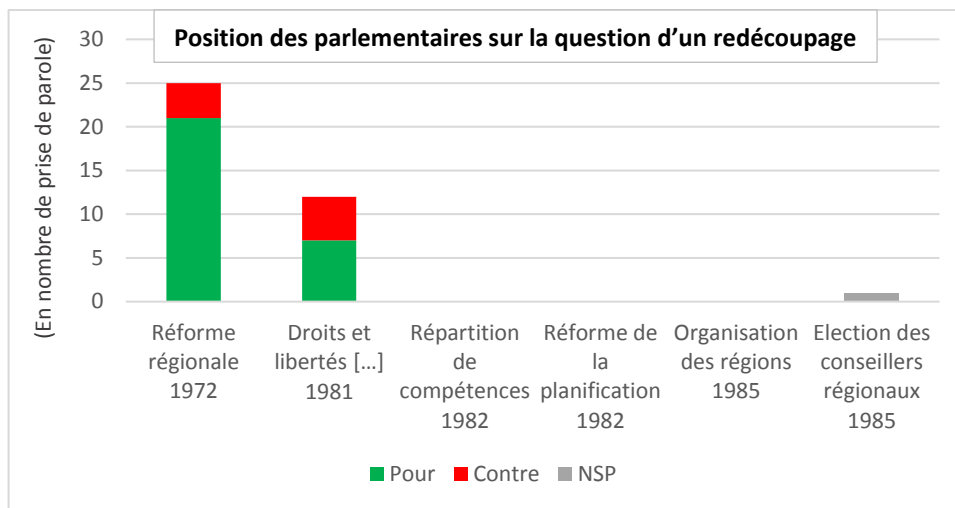


Figure 70 : Position des parlementaires sur la question du découpage dans les différentes lois de décentralisation.

Pourtant en 1972, Roger Frey, alors ministre d'État chargé des réformes administratives, justifia l'absence de redécoupage par l'idée « *qu'un nouveau découpage n'est pas du tout un préalable à la réforme mais qu'au contraire la réforme, et en particulier l'existence d'assemblées, sont un préalable à un nouveau découpage* ». De même, en 1981, Alain Richard (rapporteur de la loi) et Maurice Pourchon (élu socialiste) justifiaient l'absence de discussion concernant le découpage régional par un report de cette question aux débats « *sur l'organisation administrative des régions et sur celle fixant les modalités de l'élection des conseils régionaux* ». Ce report de la question dans l'agenda parlementaire permit surtout de l'évacuer : à quelques mois des premières élections des conseillers régionaux en 1986, il n'était alors plus temps de discuter du découpage. En effet, la stratégie de Gaston Defferre était de faire passer la réforme de libre-administration des collectivités territoriales le plus rapidement possible afin que le processus enclenché soit irréversible et pouvoir ensuite traiter les autres changements (Le Lidec, 2010). Le fait de reporter la discussion du découpage au vote de ces lois (organisation administrative des régions, élection des conseils régionaux) n'est pas anodin : cela révèle que la question du découpage n'était pertinente pour ces rapporteurs (Alain Richard et Maurice Pourchon) qu'au regard de critères démocratiques, et non de considérations économiques, auquel cas cette discussion aurait été reportée lors des débats préalables aux lois sur les transferts de compétence.

B. Des positions partisans

Une observation plus précise permet de mettre en évidence que les parlementaires (députés et sénateurs) ont tendance à se positionner contre un redécoupage quand ils appartiennent à la majorité, et en faveur d'un redécoupage quand ils sont dans l'opposition³³¹ (Figure 71). Et ce, malgré le passage d'une majorité UDR à une majorité PS entre 1972 et 1981.

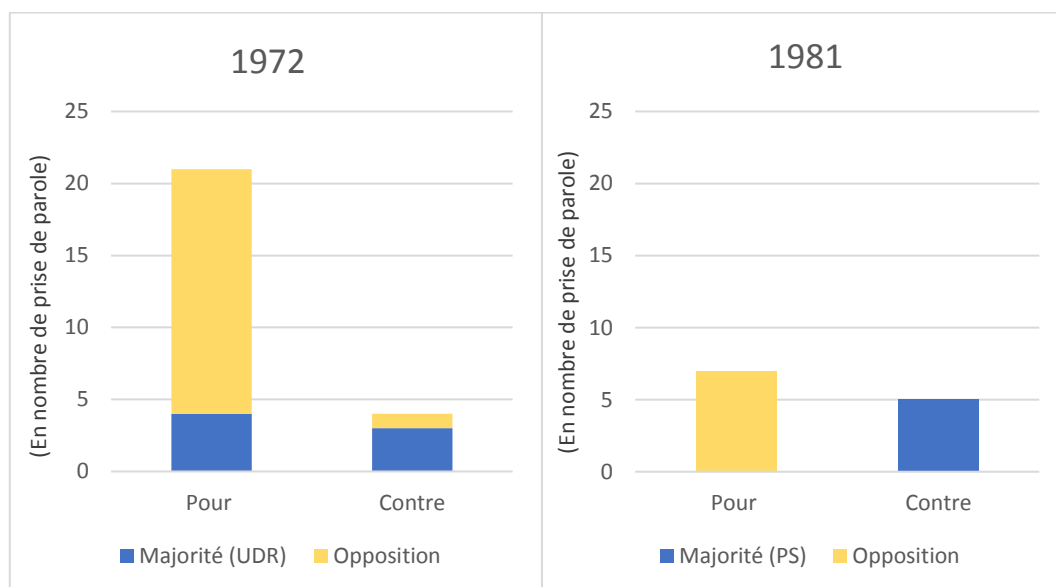


Figure 71 : Positionnement des parlementaires selon leur appartenance à la majorité ou à l'opposition à la question du redécoupage en 1972 et 1981

Cela montre que la stratégie d'évitement tend à dépasser les idéologies et que les parlementaires membres de la majorité préfèrent systématiquement éviter les discussions concernant l'éventualité d'un redécoupage régional afin d'accélérer la réforme. Ceci peut s'expliquer par leur obéissance à une stratégie gouvernementale dictée par une volonté de résultat à court-terme. Le gouvernement avait en effet intérêt à éluder l'éventualité d'un redécoupage pour ne pas retarder la réforme. C'est d'ailleurs pourquoi Gaston Defferre voulait « *aller vite* » en 1981 en soumettant ces propositions au parlement à un rythme effréné (Ohnet, 1996). Les seuls parlementaires UDR qui ne suivirent pas l'avis de leur groupe en 1972 ne plaidaient d'ailleurs que pour une révision partielle du découpage régional³³² : principalement le rattachement d'un département à une autre région.

³³¹ A cause du renouvellement des mandats, seuls quelques députés se sont exprimés concernant un redécoupage dans les deux lois.

³³² Par exemple Pierre Godefroy pour la réunification normande ou Jacques Bouchacourt pour le rattachement de la Nièvre au Val de Loire.

En 1981, tous les membres du groupe socialiste s'étant exprimés sur le sujet s'opposèrent à l'éventualité d'un redécoupage, contrairement à 1972. Cette position des socialistes était d'ailleurs contradictoire avec l'origine de sa « conversion » à l'idée régionale (Ohnet, 1996), sous l'influence de Michel Rocard et de son discours « *décoloniser la Province* » au colloque de Grenoble en 1966. Ce dernier, ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire³³³ de 1981 à 1983, donnait en effet la recommandation de « *remonter les collectivités territoriales françaises pour leur donner une dimension qui les rende aptes à cette tâche* » (Rocard, 1966, p. 31). Il précisait également, après avoir cité quatre autres recommandations³³⁴, qu'il était « *parfaitement inutile, et probablement dangereux, d'entreprendre l'une quelconque de ces tâches sans conduire les quatre autres au même rythme* », c'est-à-dire qu'il considérait en 1966 que la décentralisation était inutile et dangereuse si elle devait se dérouler dans un découpage régional inchangé. Il réitérait ses propos en 1981 dans un article intitulé *La région, une idée neuve pour la gauche*, dans lequel il cite les thèmes mis en avant par la gauche pour justifier sa conversion au régionalisme, à savoir la démocratie, l'efficacité économique et l'épanouissement culturel. Il y précise concernant l'efficacité économique que « *pour assurer le développement économique, il faut créer de vraies régions (ce qui appelle sans doute à un découpage différent d'aujourd'hui³³⁵) et leur en donner les moyens* » (Rocard, 1981).

Cette conservation du découpage était également contradictoire avec la proposition d'un redécoupage en 12 régions autour des métropoles que proposait en 1969 le club Jean Moulin, dont faisait partie Jacques Delors (Club Jean Moulin, 1969), ministre de l'économie et des finances au moment des lois de décentralisation. Il est possible d'émettre deux hypothèses : soit Michel Rocard et Jacques Delors mirent provisoirement leurs idées de côté pour se plier à la nécessité d'une réforme rapide, soit ils subirent l'influence d'une autre forme de régionalisme incarnée à gauche par Gaston Defferre (Ministre de la Décentralisation) et Pierre Mauroy (Premier Ministre), qui menèrent les réformes de décentralisation. Cette deuxième hypothèse est la plus probable (comme le suggère Jean-Marc Ohnet, 1996), Michel Rocard ayant été mis « au placard » par François Mitterrand en 1981 en tant que ministre du Plan et de l'Aménagement (Rocard, 2010). Néanmoins, rien ne dit qu'il aurait agi différemment de Gaston

³³³ Il mit notamment en place les contrats de Plan État-régions en 1982.

³³⁴ Simplifier les décisions, transférer les compétences, démocratiser, assurer les ressources financières.

³³⁵ En note de bas de page.

Defferre s'il avait mené les lois de décentralisation. Dans ses mémoires (2010), il ne critique d'ailleurs à aucun moment l'absence de redécoupage et loue l'habileté politique de Gaston Defferre, malgré leurs différends (Rocard, 2010). Par conséquent, les lois de 1972 et 1981 confirmèrent le découpage de 1955-1958, pourtant considéré comme provisoire lors des débats autour du projet de réforme régionale du Général De Gaulle³³⁶ (Assemblée Nationale, 1968).

C. Une explication par l'incrémentalisme des politiques publiques

En 1972, l'article 4 alinéa II de la loi prévoyait une possibilité de modification des limites régionales après le vote, dans une période de dix mois (jusqu'au 1 avril 1973), afin de concilier la volonté du groupe majoritaire de faire adopter rapidement la réforme³³⁷ et la réserve de certains parlementaires concernant le découpage³³⁸. Sur simple demande des conseils généraux, le gouvernement pouvait rectifier les limites des régions, jusqu'au 1 octobre 1973. Ce mécanisme complexe entraîna des discussions, parfois longues comme dans l'Eure³³⁹, qui reportèrent la date butoir de deux mois (Procureur, 2008), mais fut jugée avec le recul en 1981 (lors des discussions des lois de décentralisation) trop complexe pour être suivi de modifications, puisqu'après la date du 1^{er} octobre 1973, *« le remodelage de limites régionales ne pouvait se faire qu'avec le consentement ou, en tout cas, après avis de l'ensemble des conseils généraux intéressés »*, or *« on n'a jamais recueilli l'accord de l'ensemble des*

³³⁶ Une consultation – organisée à l'échelle régionale par les préfets – des départements et des organismes représentés dans les CODER avait ainsi été mise en place, autour de 5 questions : *« quelles dimensions, quels pouvoirs, quels moyens financiers, quels organes représentatifs, quelle administration ? »* (Assemblée Nationale, 1968, p. 5330).

³³⁷ Comme le dit Pierre Dumas en 1972 (député de Savoie, UDR) : *« Il est sans doute sage de ne pas remettre en cause a priori ce découpage difficile et par conséquent parfois discutable pour éviter une querelle qui n'aurait pu que différer très longtemps la réforme, à supposer qu'elle ait jamais trouvé une issue »*.

³³⁸ Comme l'exprime en 1972 Gustave Héon, dans des termes qui font penser à la path dependency : *« Permettre, comme vous le direz probablement tout à l'heure, que les mutations aient lieu après l'installation des régions est un leurre. Il sera en effet impossible, tant sur le plan humain que sur le plan administratif, de remettre en question la composition de la région lorsque vous aurez mis en place le conseil régional et le conseil économique. Je vais jusqu'à dire qu'il est un peu machiavélique de le faire croire. Si cet article 1er est voté définitivement dans son actuelle rédaction, les régions de programme resteront géographiquement figées pour l'éternité »*.

³³⁹ Motion déposée par le député de l'Eure Gustave Héon. Il désirait, soutenu par les élus de l'Eure, soit une réunification de la Normandie, soit un rattachement de son département à la Basse-Normandie, afin que son département ne soit plus dans une situation de minorité au Conseil Général, dans une CAR/région à 2 départements. Le report qui en a découlé est donc une conséquence directe du découpage de 1960 : la path dependency est un processus multiscalaire.

collectivités intéressées » (Alain Richard à l'Assemblée Nationale, lors de la 2^{ème} séance du 9 septembre 1981). Cela servit d'ailleurs de justification aux socialistes pour ne pas proposer une telle possibilité de modification dans la loi de 1981.

Il n'y eut donc pas de redécoupage régional à cause de la stratégie politique des gouvernements qui préféraient accélérer la réforme en évitant d'aborder l'éventualité d'un redécoupage. Ces analyses confirment donc les thèses incrémentales développées dans l'analyse des politiques publiques : réformer le découpage simultanément avec les autres réformes menées aurait compliqué le processus, et mit en péril leur réalisation. Cette réforme – bien que jugée nécessaire par un certain nombre de parlementaires – ne fut donc pas discutée car elle ne représentait pas une alternative compatible avec l'agenda des élus. Cela confirme donc l'approche néo-institutionnelle de la décision publique, qui « *est le produit d'un arbitrage constant entre faisabilité politique et rationalité économique ou technique* » (Halpern, 2014), ce qui peut conduire à ignorer une solution « idéale » mais non réalisable et privilégier l'inertie. Dans ce cas de figure, le temps était une contrainte qui jouait sur la faisabilité politique d'une réforme du découpage régional plus rationnel du point de vue économique. Le gouvernement (UDR puis PS) privilégia la rapidité des réformes, ce qui conduisit à un report du questionnement jusqu'à l'oublier (comme en 1981), ou à des dispositions très compliquées à mettre en œuvre (comme en 1972).

III. La Région comme répertoire d'idées

A. L'absence de théorisation dans les débats

Les différents argumentaires des orateurs révèlent la cohabitation entre des conceptions de la région fort différentes (Figure 72). Or, le découpage nécessite de recourir à des principes de division nationale et d'unité régionale, donc de théoriser la région. Comme le disait Jean-Louis Masson, alors député RPR de la Moselle, il aurait fallu « *définir des principes, comme cela a été fait pour les départements en 1790* » (Assemblée Nationale, 1981). L'empressement du gouvernement devant « *l'urgence* » de la réforme eut raison de cette nécessité. Ainsi, les parlementaires ne partageaient pas une conception de la région, ce qui révèle le flou et l'ambiguïté qui entouraient ce terme dans les débats politiques.

De plus, on peut questionner la cohérence intellectuelle de certains députés qui acceptèrent de transférer des compétences économiques à des régions qu'ils considéraient comme un ensemble de paysages homogènes, ou bien comme une zone uniforme d'un point de vue historique. À travers l'absence de définition de la « région » concernée par la loi, l'adéquation entre les objectifs et le cadre d'action est ainsi remise en cause.

Parlementaires	Conception de la Région	Citations
Arsène Boulay (Fédération de la gauche démocrate et socialiste, Puy-de-Dôme), 1972	Régions homogènes (régions naturelles)	« Pour que la réforme régionale réussisse dans notre pays, le découpage régional doit correspondre aux vocations naturelles des diverses parties du territoire »
Pierre Cornet (UDR, Ardèche), 1972	Régions polarisées	« La régionalisation ne pourra qu'accuser le difficile problème des limites, le fait que telle partie d'un département soit tournée vers une autre région, par exemple pour le département que je représente vers la Méditerranée pour sa partie Sud alors que le Nord se trouve dans l'orbite lyonnaise ou stéphanoise, le Centre parfois dans l'orbite grenobloise. La discordance sera alors frappante entre les liens administratifs que nous allons créer et les impératifs économiques. »
Pierre Godefroy (UDR, Manche), 1972	Régions homogènes (régions paysages)	« Comment se caractérise la région normande ? C'est essentiellement une façade maritime ; on pourrait l'appeler la région maritime du Nord-Ouest »
Jacques Floch (socialiste, Loire-Atlantique), 1981	Régions homogènes (régions historiques)	« Le département de Loire-Atlantique est historiquement et géographiquement breton. J'espère, monsieur le ministre d'État, que vous nous donnerez l'assurance que les assemblées élues au suffrage universel direct pourront maintenant se prononcer sur cette importante question. Elles répondront ainsi à l'attente de la population »

Figure 72 : Les multiples conceptions de la région présentes dans les débats (1972-1986)

Une observation qualitative des critères par lesquels les parlementaires justifient leur volonté de redécouper les régions montre également une forte diversité (Figure 73). Les critères économiques étaient les plus nombreux (12 sur 38 prises de parole), mais avec une nouvelle fois des différences importantes dans le détail. En effet, tous les parlementaires ne partageaient pas une unique conception d'une région adaptée à l'économie. Il y avait un défenseur de la

région polarisée : Pierre Sudreau³⁴⁰, ancien commissaire à la Construction et à l'Urbanisme de la région parisienne qui lança une politique de grands travaux comme le RER ; un défenseur des régions homogènes : Arsène Boulay³⁴¹ (Fédération de la gauche démocrate et socialiste), qui souhaitait que le découpage soit plus adapté aux vocations naturelles des régions ; et enfin un ensemble de parlementaires³⁴² souhaitant que les régions françaises soient plus grandes dans un contexte européen, sans préciser en quoi la taille serait synonyme de force.

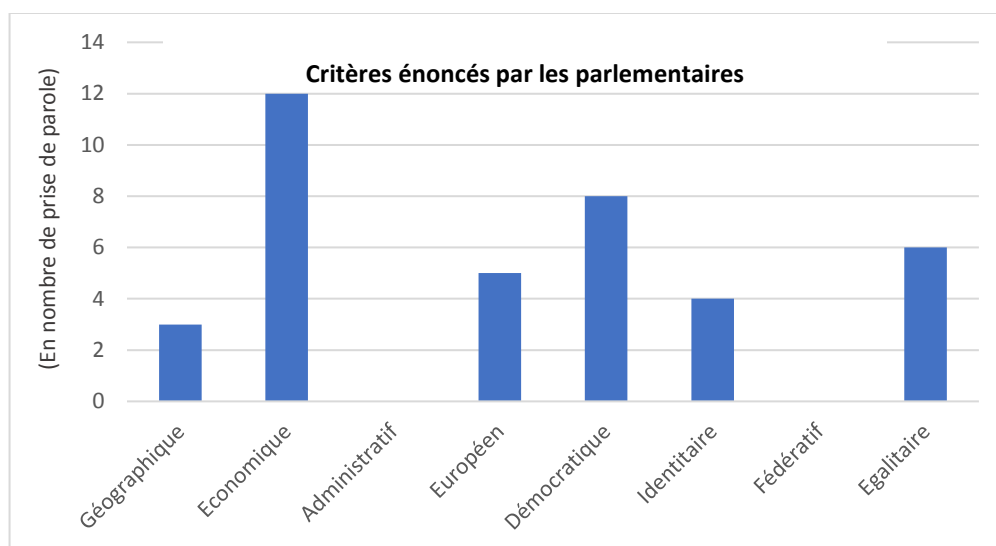


Figure 73 : comptage des critères énoncés par les parlementaires pour justifier un redécoupage.

Parmi les autres critères se trouvent les critères démocratiques (8) et égalitaires (6), surtout énoncés au Sénat. En effet, les sénateurs étaient sans surprise très attachés au maintien du pouvoir de leur département et ne souhaitaient pas son isolement au sein de régions dominées (économiquement ou démographiquement) par un département voisin. Les critères identitaires et géographiques furent surtout utilisés par des parlementaires profitant de la discussion pour demander un redécoupage local de leur région d'origine, comme Pierre Godefroy (fondateur d'un mouvement régionaliste normand) pour la réunification de la Normandie.

³⁴⁰ « Il serait souhaitable que l'administration française se mette une fois pour toutes en accord avec elle-même et que tous les organismes et services officiels qui veulent structurer la France autour des grandes métropoles régionales, notamment le commissariat du Plan et les services de l'aménagement du territoire, en tirent toutes les conséquences ».

³⁴¹ « Pour que la réforme régionale réussisse dans notre pays, le découpage régional doit correspondre aux vocations naturelles des diverses parties du territoire ».

³⁴² Jean Royer (non inscrit, proche UDR), Pierre de Montesquiou (PDM), Pierre Bernard-Reymond (PDM), André Morice (sénateur Gauche démocratique), Jacques Vassor, Adolphe Chauvin (Union Centriste), Charles Million (UDF).

Ainsi, dans l'ensemble des débats lors des différentes lois de décentralisation, les critères économiques eurent une place importante mais signifiaient souvent l'adaptation à une taille de région européenne, qui serait plus grande et plus puissante. C'est d'ailleurs cette vision qui prévalut lors des débats relatifs à la loi portant sur le découpage des régions en 2015 (Brennetot, 2017c). L'adaptation du découpage régional à l'aire d'influence des métropoles n'apparut donc qu'une seule fois dans les 104 comptes-rendus de séance étudiés, mentionnée par Pierre Sudreau. Pourtant, cette question était dans l'air du temps, comme le montrent les propositions de découpage des années 1960 (citées par Bourjol, 1970) ou des rapports de la DATAR sur l'importance du fait métropolitain dans les années 1970³⁴³.

B. La Région : un mot-valise instrumentalisé

L'ambiguïté qui entourait la notion de région dans les débats est révélatrice des multiples influences du processus de régionalisation en France. Comme le pointe Pierre Sudreau, qui avait connu le milieu de l'aménagement avant de devenir député, peut-être aurait-il été nécessaire « *que l'administration française se mette une fois pour toutes en accord avec elle-même et que tous les organismes et services officiels qui veulent structurer la France autour des grandes métropoles régionales, notamment le commissariat du Plan et les services de l'aménagement du territoire, en tirent toutes les conséquences* ». Une tentative de définition collective de la « région » aurait néanmoins été complexe, étant donnée la coexistence d'idées antagonistes chez les parlementaires. Au sein même des majorités, d'importantes divergences étaient présentes, comme au PS, où Gaston Defferre – maire de Marseille (1953-1986) et président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte-D'azur (1974-1981) - était partisan d'une forme de régionalisme permettant de libérer les élus locaux de la tutelle de l'État (Defferre, 1965) tandis que Michel Rocard ou Jacques Delors avaient des idées proches du régionalisme économique. Par conséquent, ne pas définir la Région permettait de réunir une coalition d'acteurs autour d'un objet suffisamment large pour que tout le monde y adhère, tandis qu'une tentative de définition aurait certainement généré des désaccords importants conduisant

³⁴³ Paris, ville internationale (1973), Régions urbaines, régions de villes (1973), Dynamique urbaine et projet régional (1975), Villes internationales, villes mondiales (1977), Scénarios pour les villes moyennes (1974).

à l'absence de réformes. L'obligation de résultats pesant sur les élus les a donc conduits à privilégier la tenue des réformes – même incohérentes – à l'inertie.

Le choix des termes du débat a donc une grande importance. La région se révéla être une notion suffisamment polysémique pour que les parlementaires acceptent son institutionnalisation et les transferts de compétence sans réellement discuter de l'articulation entre ces mesures et le cadre géographique dans lequel elles allaient s'opérer. Comme le dit Renaud Dulong (1978, cité par Raffestin, 1979) : « *parce qu'il ne renvoie à aucun signifiant, le mot « région » et les discours qui se construisent autour sont libres de tout rapport au réel* ». Un terme aussi large – « *susceptible de recevoir plusieurs acceptions possibles en fonction de projets politiques différents, voire adverses* » (Raffestin, 1979) - permet de mettre d'accord des acteurs aux idées bien différentes puisant leur source au sein du régionalisme provincialiste, du régionalisme fonctionnel, ou encore du régionalisme décentralisateur. Le terme de région a donc agi comme un « *répertoire d'idée* » (Jabko, 2012) consensuel, chose que n'aurait pas permis d'autres termes tels que « province » ou « fédération ». Toutefois, le répertoire d'idée associé au mot de région ne fut pas choisi par l'UDR (en 1972) ni par la coalition de gauche (en 1981) ; il s'était imposé dès l'après-guerre au sein des organes de la planification³⁴⁴ et concrétisé dans la loi en 1960 avec l'adoption des CAR. Cela diffère donc de la démonstration de Nicolas Jabko à propos du choix délibéré de relancer la construction européenne autour du terme de « marché » de la part de la Commission Européenne, dans une stratégie d'acquiescer davantage de puissance (Jabko, 2012). A ce propos, Claude Raffestin (1979) affirme que « *la Région pour l'État c'est une expression dont on entretient savamment et subtilement la polysémie* » et lui permettrait donc de combler « *les aspirations de multiples groupes* », « *de donner l'impression de la diversité dans l'uniformité* », alors qu'il ne veut pas véritablement de la création de pôles régionaux : « *le territoire doit demeurer cette cire prête à recevoir toutes les empreintes au gré des nécessités du pouvoir central* » (Raffestin, 1979). Cette réification de l'État par Claude Raffestin est néanmoins problématique, car il a été gouverné au cours de la régionalisation par des acteurs qui ont mobilisé des référentiels d'action très différents (chapitre 3).

³⁴⁴ « Une organisation centrale, articulée par catégories d'activités, doit être complétée par une organisation décentralisée. Bien des problèmes en effet ne peuvent être résolus que si, après un examen dans le cadre national, ils sont examinés sous leur aspect régional. » (Commissariat Général au Plan, 1946)

Conclusion : les régions périmétropolitaines du Bassin parisien face à la concurrence interrégionale pour la compétitivité : une situation d'inégalité territoriale ?

La fenêtre d'opportunité que constituaient les réformes du statut, de l'administration et des compétences des régions françaises (en 1972 et en 1981) pour modifier le découpage des régions ne fut donc pas saisie. Déjà privées de la présence d'une métropole à la suite de la délimitation des CAR (1956-58) et déconnectées de l'aménagement de la région parisienne à la suite du SDAURP (1965), cela représente un nouveau blocage pour les régions périmétropolitaines du Bassin parisien à cause du changement d'échelon auquel s'opèrent les stratégies de développement économique. En effet, l'approche à l'échelon national pratiquée par l'État dans le cadre du Plan permettait potentiellement d'établir des stratégies dépassant le cadre régional et ainsi compenser les insuffisances du découpage, d'autant plus que parallèlement, l'État opérait une politique volontariste de répartition des activités (industrielles, tertiaires) dans les régions, symbolisée par les politiques de déconcentration industrielle et d'industrialisation de l'Ouest de la France des années 1950 à 1970. Si une certaine complémentarité entre des régions aux aménités territoriales inégales était alors envisageable sous le commandement de ce « maître d'œuvre », les effets conjugués des transferts de compétence et d'une relative mise en retrait³⁴⁵ de l'État dans la répartition des activités sur le territoire « piégèrent » les régions périmétropolitaines du Bassin parisien. En effet, les nouveaux élus régionaux durent à partir de 1986 mettre en place des stratégies de développement économique sans bénéficier de l'atout métropolitain, à moins de mettre en place des coopérations interrégionales qui interviendront plus tardivement et avec peu d'efficacité (Perrin, 2012, voir par la suite).

De plus, les lois de décentralisation ont confié le même type de compétences à toutes les régions françaises, mais l'absence de redécoupage a entraîné une inégale capacité de succès des politiques de développement économique. Ainsi, les transferts de compétences exacerbèrent la problématique du découpage, puisqu'ils entraînèrent la mise en concurrence des régions dans la course à la compétitivité. Les régions périmétropolitaines du Bassin parisien

³⁴⁵ L'État continua uniquement à agir ponctuellement, en favorisant l'implantation de certaines entreprises – comme des entreprises contrôlées en partie par la puissance publique – dans certains territoires en crise.

se retrouvèrent ainsi en compétition face à l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais, ou encore la région Rhône-Alpes, soit autant de régions disposant d'un centre d'impulsion pour l'économie régionale. Or, comme le disait Jean Labasse (1960) : « *l'absence ou l'insuffisance de la métropole stérilisera les efforts des pouvoirs publics, dont l'action et les investissements ne seront pas relayés par des initiatives privées parce qu'il n'y aura ni cadre financier ni cadre technique pour leur permettre de prendre corps* ». Les décideurs de ces régions durent donc mettre en place – à partir de 1972 - des stratégies de développement économique : sans l'accès aux réseaux mondialisés que procurent les grandes entreprises et les flux localisés dans une métropole ; sans autosuffisance, les capitaux des régions étant contrôlés à Paris ou dans les métropoles régionales (par l'État ou les sièges sociaux) et sans redistribution des activités industrielles et tertiaires que l'État menait dans les années 1950-1960.

Les recommandations émanant des travaux de la science régionale ne furent donc pas prises en compte, malgré leur diffusion dans les cercles de pensée proches du pouvoir (Club Jean Moulin, DATAR), ce qui peut s'expliquer par l'existence de différentes contraintes pesant sur la décision au moment des réformes régionales. La première contrainte mise en évidence est d'ordre temporel : l'agenda de court-terme des élus les contraignit dans une certaine mesure à privilégier un report de la question des délimitations territoriales à d'hypothétiques débats ultérieurs afin d'accélérer les réformes. L'analyse des débats parlementaires a ainsi montré que le positionnement sur cette question était conditionné par l'appartenance à la majorité ou à l'opposition, le groupe majoritaire cherchant systématiquement à la soustraire au débat. La deuxième contrainte sur la décision révélée ici concerne par conséquent la présence d'intérêts politiques, entre groupes partisans mais également entre individus. Par exemple, les rivalités entre les grandes figures au sein de la Gauche élue en 1981 (François Mitterrand, Gaston Defferre, Michel Rocard) entraînèrent une « *mise au placard* » de Michel Rocard (Rocard, 2010), qui avait pourtant été à l'initiative du tournant régionaliste de la Gauche dans les années 1960. Son programme pour les régions, qui contenait une réforme du maillage territorial, ne fut donc pas mis en place par Gaston Defferre, ministre de la décentralisation. Enfin, la dernière contrainte sur la décision mise en évidence est d'ordre cognitif. En effet, l'analyse des débats a montré que les parlementaires utilisaient le terme « région » comme un « *mot-valise* » (Beaujeu-Garnier, 1971, cité par Lajugie et al., 1985) renvoyant à un répertoire d'idées bien distinctes. Il est fort probable que l'utilisation d'un autre terme, plus précis mais moins neutre, aurait entraîné davantage de débats menant peut-être à la délimitation d'un espace régional plus pertinent pour la conduite des politiques économiques. La stratégie discursive consistant à

utiliser un terme neutre permet donc de générer une mobilisation collective des acteurs mais entraîne une certaine incohérence des moyens d'action mis à disposition, puisque l'objectif en lui-même n'est pas clairement défini et peut être interprété différemment selon les contraintes opérant sur les décisions.

Lors de la *loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*³⁴⁶, le découpage des régions a finalement évolué, avec cette fois une évolution marginale des compétences. Comme nous l'avons vu à travers l'exemple de la stratégie de Gaston Defferre³⁴⁷, les élus peuvent être amenés pour des raisons stratégiques liées à des considérations incrémentales – c'est-à-dire par peur de ne pouvoir mener leur action dans leur totalité à cause de l'ampleur du projet - à fractionner un projet en plusieurs réformes, la première étant menée rapidement afin de garantir la mise en place future des autres. Ce faisant, ce mécanisme incrémental et stratégique peut potentiellement causer des incohérences en divisant une problématique unique en plusieurs thématiques, lesquelles ne sont pas toujours traitées. Ainsi, la dernière réforme du maillage n'a pas permis de résoudre la problématique de l'articulation entre le maillage et les compétences des régions, puisque l'aire d'influence des métropoles n'y est toujours pas prise en compte, malgré le référentiel métropolitain contemporain (voir chapitre 3). D'autres contraintes ont influencé la décision : d'ordre idéologique avec la croyance en des régions de « taille européenne » (Brennetot, 2015), ce qui était déjà évoqué lors des débats de 1972 et 1981-86 ; des intérêts électoraux visant à conforter la majorité au pouvoir (Giblin, 2009) ; et d'ordre institutionnel enfin, puisque dans une logique de *path dependency*, il n'y eut que des fusions effectuées à partir du précédent maillage.

Dans le chapitre suivant, nous nous intéressons à deux dispositifs qui auraient pu permettre aux régions périmétropolitaines du Bassin parisien de bénéficier d'aides de l'État et d'un accompagnement vers davantage d'autonomie à la suite des lois de décentralisation, c'est-à-dire les contrats de Plan État-Région (CPER), nouveau dispositif adopté en 1982 sous l'impulsion de Michel Rocard, et la Prime d'Aménagement du Territoire (PAT). Tout en étant dans la continuité du blocage constitué par la décentralisation, cette analyse a pour objectif de mettre en valeur, après avoir constaté les mécanismes opérés par la *territorial dependency*,

³⁴⁶ N° 2015-29 du 16 janvier 2015

³⁴⁷ Que Jean-Pierre Raffarin a tenté d'imiter en 2003 (Le Lidec, 2010).

l'incrémentalisme des institutions et les intérêts des acteurs, un dernier mécanisme opéré par les idéologies, encore peu abordé. En effet, ce mécanisme s'est progressivement mis en œuvre à partir des années 1980 avec l'adaptation des régions au référentiel néolibéral, provoquée notamment par l'européanisation des politiques publiques. Ce processus a conduit à une évolution de l'orientation idéologique des CPER, ce qui a contribué à l'apparition d'un nouveau blocage pour le développement économique des régions du Bassin parisien.

Blocage 3 – Les conséquences des mécanismes cognitifs sur
l'application des instruments d'aménagement du territoire dans les
régions du Bassin parisien depuis les années 1980

En 1982, après l'adoption des premières lois de décentralisation qui donnèrent aux régions le statut de collectivités territoriales et les dotèrent de compétences spécifiques, une réforme de la planification fut entreprise, sous l'égide de Michel Rocard, alors ministre du Plan et de l'Aménagement. Son innovation majeure réside dans la mise en place du mécanisme des Contrats de Plan État-Région, qui devait réaliser la conciliation entre des plans de développement réalisés à l'échelle régionale et le plan de la Nation, mais paradoxalement la primauté de ce dernier ne fut pas remise en cause. Par conséquent, au lieu d'une conciliation permettant aux régions de gagner en autonomie, elles durent se conformer au Plan national. La volonté de Michel Rocard, dans la suite logique de son discours *Décoloniser la Province* (1966) consacrant un régionalisme autogestionnaire, de confier plus d'autonomie aux régions se heurta donc à la primauté et aux contraintes normatives imposées par le Plan national, dont il était également chargé en tant que ministre du Plan et de l'aménagement du territoire, mais dont le statut était fixé par la loi. Des facteurs idéologiques et institutionnels s'imbriquèrent donc d'emblée pour réaliser un compromis. De plus, alors que les CPER devaient consister en une politique d'investissement volontariste lors de leur élaboration dans le contexte de début de mandat de François Mitterrand, dans un contexte de relance de l'économie, ils furent appliqués pour la première fois en 1984 dans un contexte d'austérité de la dépense publique après le changement de politique économique de 1983. Par conséquent, les budgets alloués dans les Contrats de Plan furent inférieurs aux ambitions initiales.

L'objectif de la réforme introduisant les CPER était de permettre aux régions d'exercer les nouvelles compétences confiées par la décentralisation : développement économique, aménagement du territoire, formation professionnelle et gestion des lycées et des transports. Pour Michel Rocard, la Région devait ainsi être une « *collectivité autonome, maîtresse de son développement*³⁴⁸ ». En l'absence d'un redécoupage du maillage régional autour des métropoles, qui aurait justement permis aux régions d'être plus autonomes dans un contexte où seulement neuf régions françaises sur vingt-deux contenaient dans leur territoire une ville référencée comme métropole par les instances de l'aménagement (les 8 métropoles d'équilibre et Paris), nous allons voir si les objectifs de l'aménagement des années 1980 étaient de rendre plus autonomes les régions existantes, et particulièrement celles du Bassin parisien, qui avaient largement bénéficié des politiques d'entraînement de l'Aménagement du Territoire. En effet, la

³⁴⁸ Michel Rocard, le 14 Juin 1982 devant l'Assemblée Nationale, à l'occasion de la présentation de la réforme de la planification.

quasi-totalité des entreprises s'étant installées dans le Bassin parisien entre 1950 et 1980 était le fait d'une politique régie nationalement et visant à déconcentrer les industries de la région parisienne. Cela avait entraîné une forte dépendance décisionnelle de ces régions auprès des sièges sociaux restés à Paris, et donc une absence d'autonomie.

L'enjeu crucial de l'autonomisation des régions du Bassin parisien dans le contexte de la décentralisation est donc étudié dans ce chapitre, à travers l'analyse de la première génération de CPER et d'un dispositif complémentaire, la prime d'Aménagement du Territoire (PAT, instaurée fin 1981), qui permettait à l'État de favoriser la localisation de nouvelles entreprises ou de nouveaux emplois, qu'ils soient industriels ou tertiaires, dans des zones en crises (économique, démographique, sociale...). En raison des difficultés à collecter l'ensemble des premiers Contrats de Plan État-Région et surtout des rapports régionaux³⁴⁹ et nationaux établis lors de leur élaboration, l'essentiel de l'analyse s'est porté sur l'étude du budget des CPER et de la PAT. En les croisant avec des données collectées dans les archives de l'INSEE, les logiques de l'action régionale de l'État au cours de cette période ont pu être identifiées.

Ces analyses permettent de montrer que les régions péri-métropolitaines du Bassin parisien ne furent pas visées par une politique d'autonomisation, et furent même désavantagées par rapport à d'autres régions françaises présentant une conjoncture socio-économique similaire, notamment parce que la situation du Bassin parisien fut assimilée à celle de l'Ile-de-France dans les instances de l'Aménagement du territoire. Pour ces dernières, la région parisienne devait être exclue de la carte des aides, et plutôt que de la limiter à l'Ile-de-France, elles l'assimilèrent au Bassin parisien. C'est l'occasion de constater une nouvelle forme de *territorial dependency* dans laquelle ce ne sont pas les configurations territoriales proprement dites qui influencent la décision, bien au contraire dans ce cas, mais bien les représentations de ces configurations, avec l'existence fantasmée d'un territoire métropolitain dynamique à l'échelle du Bassin parisien.

Enfin, une dernière analyse porte sur l'influence grandissante de la Communauté Economique Européenne à partir des années 1980. Grâce notamment aux mécanismes de financement des projets régionaux et au principe d'additionnalité des fonds, les objectifs des CPER des régions françaises furent progressivement standardisés sous l'effet des normes

³⁴⁹ Nous ne disposons que de l'accès à ceux de Haute-Normandie, grâce au fonds François Gay (IRHIS).

européennes. Il est ainsi de plus en plus demandé aux régions de bâtir leur développement économique à partir de la mobilisation des ressources endogènes, ce qui constitue une nouvelle difficulté pour les régions du Bassin parisien dont l'économie n'a pas été rendue autonome au préalable. Par conséquent, ce chapitre permet de mettre en valeur deux mécanismes cognitifs aux conséquences néfastes pour les régions du Bassin parisien : l'influence des représentations sur le mécanisme de *territorial dependency* et l'influence idéologique néolibérale à laquelle est soumis l'ensemble des régions sous l'effet des normes européennes.

Après une présentation plus détaillée des nouveaux instruments de l'Aménagement du Territoire (CPER et PAT) dans le contexte de la décentralisation et de la crise industrielle, l'analyse porte sur les critères ayant entraîné l'éviction du Bassin parisien de la plupart des mécanismes de solidarité de l'État, malgré le besoin urgent d'autonomisation entraîné par les transferts de compétences. Ensuite, la responsabilité des acteurs situés à différentes échelles dans cette absence d'autonomisation du Bassin parisien dans les instruments d'aménagement est étudiée, et notamment celui – grandissant - de la Commission Européenne.

I. Les nouveaux instruments de l'Aménagement du territoire dans le contexte de la décentralisation

A. Décentralisation et crise industrielle : émergence d'une nouvelle problématique pour les régions sans métropole

« *Un monde meurt, un autre naît* » : cette phrase, la première du IX^{ème} Plan de développement économique, social et culturel (Commissariat général au plan, 1983), symbolise l'état d'esprit du début des années 1980, juste après les lois de décentralisation et la crise économique des années 1970. Dans la lignée des réformes majeures du début des années 1980, apparut un nouveau mode de gestion de l'Aménagement du Territoire, avec des « *réponses plus autonomes et plus décentralisées* » (Commissariat général au plan, 1983). Cela fut notamment traduit par la mise en place des premiers Contrats de Plan État-Région (CPER) en 1984, qui résultèrent d'une négociation entre les régions et l'État tout en se conformant au Plan national. Par conséquent, cette nouvelle forme de contractualisation, d'apparence plus décentralisée, permit à l'État de continuer à imposer ses prérogatives en « pilotant à distance » les priorités du développement régional, et en utilisant leur budget pour réaliser des objectifs établis à l'échelle nationale (Cole, 2006).

Néanmoins, l'État espérait également que la décentralisation et la participation accrue des acteurs locaux permettrait de libérer les énergies locales afin d'entraîner un développement plus autonome (Commissariat général au plan, 1983 ; Cole, 2006 ; Pasquier, 2012), dans la lignée d'initiatives à succès ayant eu lieu dans les années 1950-1960, à l'instar du CELIB en Bretagne (Pasquier, 2012). Plus qu'une conversion idéologique allant d'une logique *top-down* à des solutions *bottom-up*, il s'agissait surtout d'un acte pragmatique de la part de l'État pour gérer la complexité croissante des problèmes à administrer et pour réduire les dépenses d'action publique en transférant des compétences avec des budgets réduits aux collectivités territoriales (Le Galès, Lascoumbes, 2004, cités par Cole, 2006). Du côté des régions anciennement bénéficiaires des politiques interventionnistes de l'État, cette réforme interrogeait leur capacité à générer ce développement autocentré, comme le soulignait Joseph Lajugie (1985) : « *En fait, tout le monde sait bien que si, au cours des « Trente glorieuses », certaines régions moins favorisées durent bénéficier d'une politique d'entraînement, c'est parce qu'elles n'avaient pas, en elles-mêmes, les virtualités d'une croissance spontanée ; si, aujourd'hui, on prône avant tant*

d'insistance les vertus d'un développement endogène, c'est bien souvent, hélas, parce que les sources d'investissements extrarégionaux se font rares ». Par conséquent, le transfert des compétences de développement régional ne serait pas dû à l'acquisition de nouvelles capacités de la part des régions à la suite des politiques d'Aménagement du Territoire des Trente Glorieuses, mais bien à une nécessité de réformer les institutions étatiques dans un contexte de ralentissement de la croissance économique. La question qui se pose concerne donc les actions mises en place par l'État pour assurer la transition dans ces régions fortement dépendantes de la politique d'Aménagement menée par l'État, afin de leur donner les moyens d'impulser leur propre développement.

Parmi les ressources territoriales permettant aux régions d'entraîner cette « *croissance spontanée* » figurent avant tout les métropoles, d'après les thèses de François Perroux (1955), ou de Jean Labasse (1960), reprises dans le rapport Hauteux-Rochefort (1964) préfigurant la politique des métropoles d'équilibre. En effet, elles regroupent certaines fonctions rares³⁵⁰ dans les secteurs tertiaires – et notamment bancaires – permettant d'avoir une certaine autonomie décisionnelle, et surtout de ne pas dépendre des investissements extrarégionaux, qu'ils viennent de l'État ou d'autres régions. Or, le découpage régional décidé dans les années 1950 et conservé lors des lois de décentralisation ne permettait pas à chaque région d'en disposer : c'était le cas de 13³⁵¹ régions sur 22, et notamment des régions appartenant au Bassin parisien. Après avoir bénéficié de la politique de déconcentration industrielle de la région parisienne dans les années 1950-60, notamment en termes d'emplois et de dynamisme démographique, ces régions étaient habituées à une impulsion exogène du développement, comme en témoignaient les nombreux établissements de production installés durant la déconcentration et restés dépendants d'un siège social parisien ou étranger. Pour ces régions, élaborer une politique économique à l'échelle régionale, à partir de ressources endogènes, suppose donc des modifications profondes des modalités de développement. La question est donc de savoir comment l'État accompagna ces régions pour les adapter au nouveau cadre posé par les lois de décentralisation, et notamment qu'a fait l'État pour rendre ces régions plus autonomes, et par conséquent plus aptes à élaborer des politiques de développement à l'échelle régionale.

³⁵⁰ Complémentaires avec des fonctions plus « basiques » (Halbert, 2010).

³⁵¹ Bretagne, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Picardie, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Bourgogne, Centre, Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Corse.

Les douze programmes prioritaires d'exécution du 9e Plan

- 1) Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne.
- 2) Poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes.
- 3) Favoriser la recherche et l'innovation.
- 4) Développer les industries de communication.
- 5) Réduire la dépendance énergétique.
- 6) Agir pour l'emploi.
- 7) Vendre mieux en France et à l'étranger.
- 8) Assurer un environnement favorable à la famille et à la natalité.
- 9) Réussir la décentralisation.
- 10) Mieux vivre dans la ville.
- 11) Moderniser et mieux gérer le système de santé.
- 12) Améliorer la justice et la sécurité.

Figure 74 : les programmes prioritaires d'exécution du 9^e plan

Le IX^{ème} plan (Figure 74) souhaitait moderniser l'appareil productif français pour permettre au pays de renouer avec la compétitivité face aux concurrents étrangers et stimuler les importations pour faire face au problème de l'augmentation du déficit extérieur :

« L'enjeu de la modernisation de l'appareil productif est d'abord économique. C'est par l'amélioration de la compétitivité industrielle que nous retrouverons les marges de manœuvre nécessaires pour surmonter la crise, développer l'emploi et restaurer l'équilibre de nos échanges. [...] Mais il n'y aurait pas de rétablissement durable de nos échanges extérieurs si la lutte contre l'inflation engagée en juin 1982, réaffirmée en mars 1983, se relâchait » (Commissariat général au plan, 1983)

L'environnement économique – et notamment les contraintes monétaires - joua un grand rôle dans l'affirmation de la dimension internationale du IX^{ème} Plan conçu par les socialistes, dans la lignée des Plans précédents. Mais contrairement à ces derniers, qui « débouch[aient] sur une absence de volonté planificatrice et sur une logique de résignation des gouvernants devant l'inévitable, justifiant et absolvant la vanité de tout effort³⁵² », il devait

³⁵² Michel Rocard, le 14 Juin 1982 devant l'Assemblée Nationale, à l'occasion de la présentation de la réforme de la planification.

mettre en place des politiques d'aménagement volontaristes. L'innovation consistait en une participation accrue des territoires et des entreprises, avec la réalisation de vingt-six plans régionaux et de plans d'entreprise³⁵³. L'influence des idées autogestionnaires de Michel Rocard (développées dans *Décoloniser la Province*, 1966) se ressentit donc dans cette volonté de « *libérer les initiatives et les imaginations, de mobiliser les énergies pour que la généralisation de la démarche planificatrice prenne mieux en compte, à tous les échelons, les potentialités et les priorités du développement économique* »³⁵⁴. Néanmoins, à la fois régionaliste autogestionnaire et Ministre du Plan et de l'Aménagement, cette impulsion de Michel Rocard était quelque peu contradictoire, et une tension s'opéra entre une logique centralisatrice – incarnée par le Plan – et une logique autogestionnaire, ce qui fut décrié par l'opposition : « *comment peut-on aujourd'hui rechercher une planification plus volontariste et développer parallèlement l'autonomie des régions ?* »³⁵⁵.

- 1) Construire un nouvel avenir pour les régions de conversion industrielle, plus particulièrement dans l'arc Nord-Est de la France : restructuration des activités traditionnelles, diversification, programme de développement des capacités de recherche, d'éducation et de formation ;
- 2) Promouvoir le développement économique, social et culturel des départements et territoires d'Outre-Mer où vivent près de 1 700 000 Français dans une situation fréquente de sous-développement économique ;
- 3) Poursuivre le rééquilibrage des activités sur le territoire au bénéfice de l'Ouest et du Sud-Ouest et permettre le développement des zones rurales fragiles, en particulier sur les zones de montagne les plus pauvres et sur le Massif Central ;
- 4) Encourager le développement décentralisé des activités tertiaires trop largement concentrées dans la région parisienne : centres de décisions industriels, financiers, administratifs, services aux entreprises, emplois qualifiés ;

³⁵³ « Notre philosophie est celle de la solidarité dans l'effort, de la convergence et de la cohérence nécessaire de l'action de tous les partenaires économiques et sociaux, au service des mêmes objectifs pour le redressement national. Nous voulons, comme le disait il y a un peu plus d'un an le Président de la République, mobiliser « toutes les forces de la France ». Nous proposons donc de passer de l'âge du Plan de l'État à l'époque du Plan de la nation, c'est-à-dire à une conception élargie du champ de la planification et de ceux qui y concourent » (Michel Rocard, *opp. cit.*)

³⁵⁴ *Opp. cit.*

³⁵⁵ Jean-Pierre Soisson (parti Républicain), *opp. cit.*

- 5) Protéger et aménager le patrimoine naturel et plus particulièrement les milieux les plus menacés tels la montagne, le littoral et l'eau.

Figure 75 : Les cinq orientations pour l'aménagement dans le 9e plan.

Par conséquent, malgré les changements de politique économique de 1983 censés marquer le « *tournant néolibéral* » de la France (Jobert, 1994), l'État continua sa politique volontariste de soutien aux régions en difficulté, dans l'optique d'une lutte contre les « *disparités et déséquilibres régionaux* » (Commissariat général au plan, 1983). Le IX^{ème} plan prévoyait ainsi de poursuivre la politique d'équilibrage du territoire autour de cinq orientations (Figure 75). Outre les territoires des départements et territoires d'Outre-Mer, deux espaces furent spécifiquement ciblés dans les politiques d'aménagement : l'Arc Nord-Est en raison des difficultés industrielles, et les territoires des zones rurales et montagneuses du centre de la France. Au sein de l'arc Nord-Est : deux régions étaient particulièrement citées : « *Les régions d'industrie ancienne, notamment le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine, ont perdu de nombreux actifs* » (Commissariat général au plan, 1983). Pourtant, si la situation de l'emploi dans le Nord-Pas-de-Calais était effectivement particulièrement critique, d'après les statistiques du taux de chômage disponible à l'époque (Figure 76), la Lorraine possédait un taux de chômage structurel plus bas et résistait relativement mieux à la crise économique (+ 5,8% de chômeurs entre 1975 et 1981) que d'autres régions absentes des priorités de rééquilibrage du IX^{ème} plan : la Haute et la Basse Normandie (respectivement + 7,4 et + 6,4%), la Picardie (+ 6,6), ou encore la région Poitou-Charentes (+ 6,7). Les crises industrielles des régions Lorraine et Nord-Pas-de-Calais étaient surtout plus anciennes, puisque les crises des charbonnages et de la sidérurgie datent des années 1960, et elles furent dotées dès 1967 de commissariats à la reconversion industrielle³⁵⁶ (Guermond et al., 1995).

³⁵⁶ Avec également le département de la Loire et le Bassin houiller d'Alès.

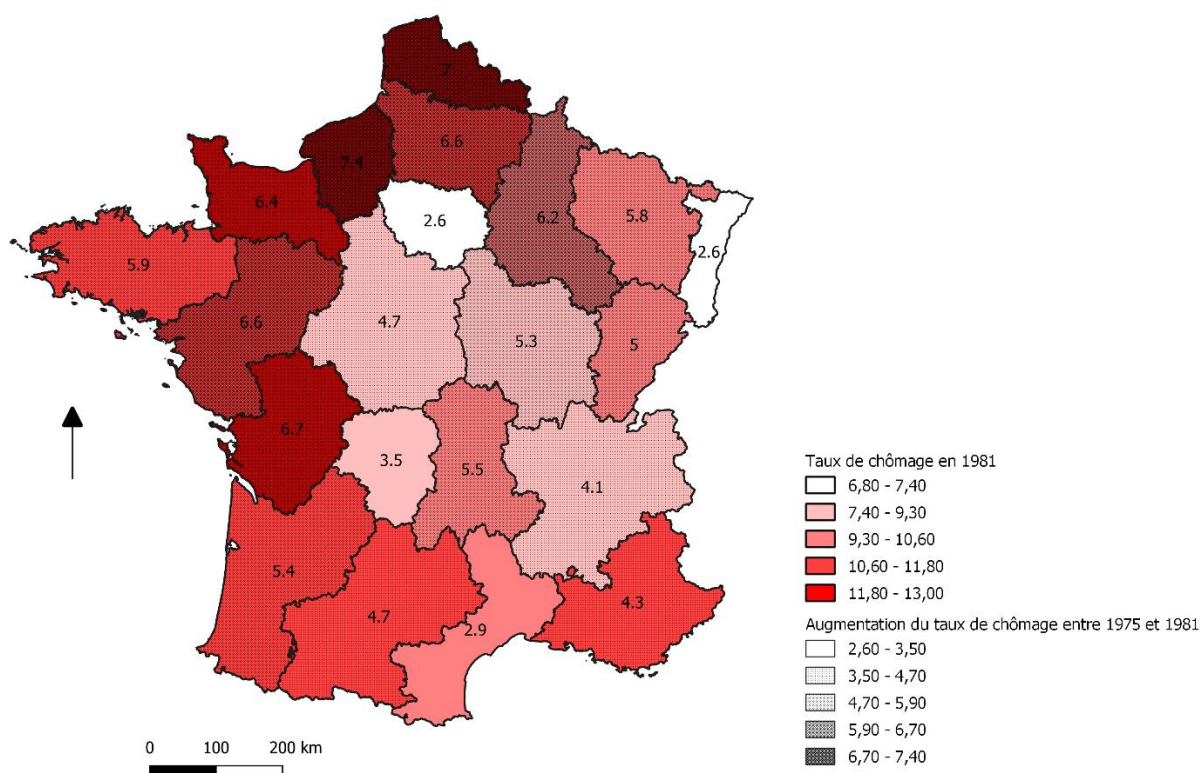


Figure 76 : les régions face à la crise de l'emploi en 1981. Source : INSEE 1982, annexe à la loi de finance.

La décentralisation des activités tertiaires concentrées dans la région parisienne était également au programme du Plan, au sein des Programmes Prioritaires d'Exécution (PPE) n°3 et n°9, consacrés respectivement à l'augmentation du rôle des régions dans la recherche (notamment par la création de pôles technologiques régionaux) et à la réussite de la décentralisation (Commissariat général au plan, 1983). Les régions du Bassin parisien - qui avaient pendant longtemps été prévues pour accueillir ces activités dans le cadre de la « décentralisation tertiaire » (Mission d'Etudes Basse Seine, 1968 ; DATAR, 1969) ; sans résultat si ce n'est pour Orléans-La Source (MEBS, 1976 ; Grésillon, 1995) - pouvaient une nouvelle fois prétendre à l'accueil d'une partie de ces établissements, afin d'accroître le poids du tertiaire supérieur. Les régions autour de la région parisienne étaient effectivement relativement peu tertiariées en 1982 (Figure 77), comparativement à d'autres régions industrielles disposant d'une métropole (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Alsace, Rhône-Alpes). La Haute-Normandie ne devait son apparente exception qu'à une surreprésentation des transports dans les services (12,9% contre 7,9% en moyenne).

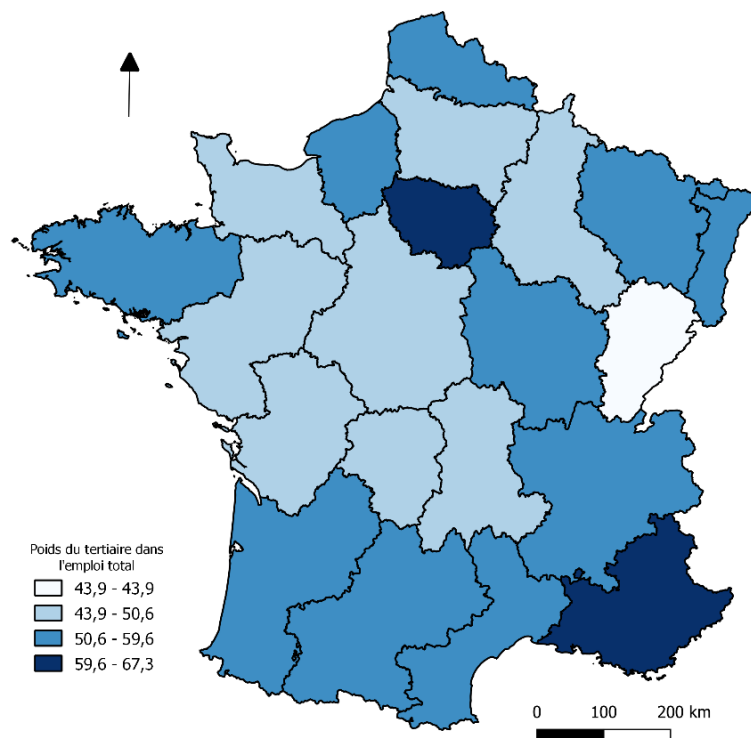


Figure 77 : Poids du tertiaire dans l'emploi total dans les régions françaises. Source : INSEE 1982.

L'objet des parties qui suivent est d'observer si les régions du Bassin parisien, dont les parties Nord et Est subissaient fortement la crise, bénéficièrent d'un accompagnement particulier de l'État pour effectuer la transition vers un modèle de développement régional concurrentiel capitalisant sur les ressources endogènes. Pour cela, deux politiques complémentaires ont été scrutées (Coppin, 2001) : les Contrats de Plan État-Région (CPER) et la Prime d'Aménagement du Territoire (PAT). Avant de constater que les régions du Bassin parisien en ont très peu bénéficié (sauf exceptions), ces deux dispositifs et leur mise en œuvre sont davantage explicités.

B. Contrat de Plan État-région et Prime d'Aménagement du territoire : une complémentarité scalaire pour accompagner la transition vers l'autonomie régionale ?

Parallèlement aux premières lois de décentralisation du 2 mars 1982 érigeant la Région en Collectivité Territoriale et des transferts de compétence, les mécanismes régulant

l'intervention des pouvoirs publics (État et Régions) furent réformés³⁵⁷. La Prime d'Aménagement du Territoire (PAT) fut créée le 19 novembre 1981, en plus de la Prime Régionale à l'Emploi, remplaçant six procédures antérieures³⁵⁸ devenues trop complexes. La loi du 29 juillet 1982 - préparée par Michel Rocard - créa quant à elle les Contrats de Plan État-Région (CPER), qui instaurèrent un nouveau dispositif de concertation entre les plans régionaux et le plan de la nation. Les CPER et la PAT avaient pour points communs de donner aux régions un véritable rôle dans la définition des politiques d'aménagement, même s'ils étaient également le témoin de l'importante régulation opérée par l'État. De plus, les deux mécanismes apparaissaient complémentaires : les régions étaient chargées de préparer l'environnement économique et l'État pouvait ensuite aider les entreprises à s'y implanter. La PAT jouait donc un rôle crucial dans l'accompagnement des nouvelles collectivités régionales aux compétences qui leur furent transférées, en permettant d'agir à des niveaux de décisions auxquels les régions n'avaient pas accès. C'était par exemple le cas en Haute-Normandie, dont le plan régional soulignait en introduction son impuissance face à certaines missions qui lui étaient confiées : « *n'est-il pas illusoire de vouloir définir localement une politique pour une industrie qui dépend aux trois quarts de décisions qui nous échappent totalement ?* » (Région de Haute-Normandie, 1985). Avec la PAT, l'État se réservait ainsi la possibilité d'intervenir, en complément des stratégies élaborées dans les CPER.

Les CPER : une nouvelle forme de régulation étatique

Les CPER constituaient une réponse à la nouvelle donne institutionnelle introduite par la décentralisation, et étaient censés amener davantage de démocratie (en associant les acteurs locaux à sa préparation : les départements, les chefs-lieux de départements, les communes de plus de 100 000 habitants, sont obligatoirement consultés par les régions), de contractualisation et de décentralisation (par la consultation des régions) (Commissariat général au plan, 1983). D'une période de cinq années, ils furent établis pour la première fois en 1984, avant même l'élection des conseillers régionaux. La DATAR fut préférée au Commissariat Général au Plan (Deyon, Frémont, 2000) pour préparer ces premiers CPER et mettre en adéquation les plans

³⁵⁷ En substitution à loi de planification du 4 août 1962

³⁵⁸ Les aides du Fonds Spécial d'Adaptation Industrielle, la Prime de Développement Régional, la Prime à la Localisation de certaines activités tertiaires, la Prime à la Localisation d'Activités de Recherche, l'Aide Spéciale Rurale et l'Indemnité de Décentralisation (Greffé, 1984).

régionaux avec celui de la nation (Coppin, 2001). Lors du premier CPER, 40 milliards de francs furent alloués par l'État, et 26 milliards par les régions.

Cette innovation fut introduite par Michel Rocard, et devait initialement permettre aux régions de mettre en œuvre « *un véritable plan régional, fixant les axes du développement du territoire et comportant les moyens de son exécution auxquels l'État concourra par le biais de contrats de Plan État-région* » (Rocard, 1982). La volonté de Michel Rocard – reprenant ses idées d'autogestion – était donc d'autonomiser les régions, et de les laisser choisir les voies de leur développement, avec une régulation très faible de la part de l'État :

« *Collectivité autonome, maitresse de son développement, actrice à part entière de la vie économique, la région ne se verra soumise de par la loi, dans le processus de planification, qu'à deux contraintes : d'une part, l'obligation de consulter les départements et les partenaires sociaux dans la région, d'autre part, les contraintes de délais liés aux impératifs du Plan national. Il n'aurait été conforme ni à l'esprit, ni même à la lettre de la décentralisation de prétendre enserrer les régions dans des règles plus draconiennes* » (Rocard, 1982).

Or, l'autonomie des régions repose notamment sur la présence d'une métropole sur leur territoire, en raison de la concentration des banques et des sièges sociaux qu'elle entraîne. Dans le cas contraire, cela entraînerait une dépendance des régions sans métropole envers des territoires extrarégionaux où se situent les banques et les sièges sociaux, rendant ainsi caduque l'objectif de « *collectivité autonome, maitresse de son développement* ».

Mais rapidement, ce fut finalement les CPER qui indiquèrent l'objet et la portée du Plan régional (Moulin, 2002) - contrairement aux souhaits de Michel Rocard - à cause de la régulation³⁵⁹ opérée par l'État à travers l'imposition d'un référentiel d'action et de la modulation des budgets selon la richesse des régions (Leroy, 1999). Cette régulation référentielle s'exprima notamment par une sélectivité des projets selon leur compatibilité avec les programmes prioritaires d'exécution (PPE) définis dans le plan national, ce qui provoqua une certaine uniformisation³⁶⁰. En effet, deux sortes de contrats pouvaient exister : ceux cadrant

³⁵⁹ Définie à la fois comme une mise en compatibilité des enjeux et des intérêts en présence et comme une succession de glissements des principes formels vers des règles opératoires d'action publique (Leroy, 1999).

³⁶⁰ Jean-Paul Soisson pointait cette insuffisance des propositions de Michel Rocard dès 1982 : « La vérité est que les contrats de Plan sont la pierre d'achoppement de votre édifice, une pierre en équilibre instable. C'est à leur niveau que se rencontrent et s'annihilent les forces de la centralisation et -- comment

avec les PPE et dont le budget était prévu dans la loi de finance de 1984, et ceux découlant des plans régionaux, compatibles avec le plan de la nation, mais pour lesquels le financement de l'État n'était pas inscrit dans le budget (Baguenard, 2004). Les régions avaient alors tout intérêt à se conformer aux PPE pour être assurées d'obtenir les financements étatiques. Néanmoins, cela n'empêcha pas une certaine hétérogénéité dans les spécificités de développement économique assignées pour chaque région (voir en Annexe 9 les priorités des différents plans). D'une manière générale, une grande partie du budget (Figure 78) fut consacrée aux infrastructures (transports, logements, équipements publics...), le maximum étant atteint par l'Ile-de-France qui y consacra plus de 98% de l'enveloppe budgétaire du CPER (Bunodière, Coquidé, 1984). Dans les régions industrielles du Nord et de l'Est de la France, une part significative fut accordée à la formation, notamment en Picardie (36,5%). Des critiques concernant le « saupoudrage » des actions à mener furent formulées (Leroy, 1999), notamment à cause de la logique de guichet (chaque ministère démarche les régions pour ses propres projets, sans réelle cohérence d'ensemble) à l'œuvre dans la formation des projets contenus dans les CPER (Ollivier-Trigalo, 2009). Enfin, des déceptions furent générées du fait des décalages entre les ambitions exprimées au niveau local et les projets retenus dans le cadre des CPER, suite à leur examen par rapport aux programmes prioritaires d'exécution (Lajugie, 1985).

dire ? de l'autogestion. Vous ne savez trop comment maintenir la cohérence entre l'exercice de la planification par l'Etat et l'option par ailleurs prise de la décentralisation. Alors, vous sortez de votre chapeau la panacée du contrat. Et, ce qui est grave, c'est que vous pensez avoir ainsi résolu la question très complexe des moyens d'exécution du Plan »

Typologie des contrats de Plan Etat-Région selon les secteurs de dépense

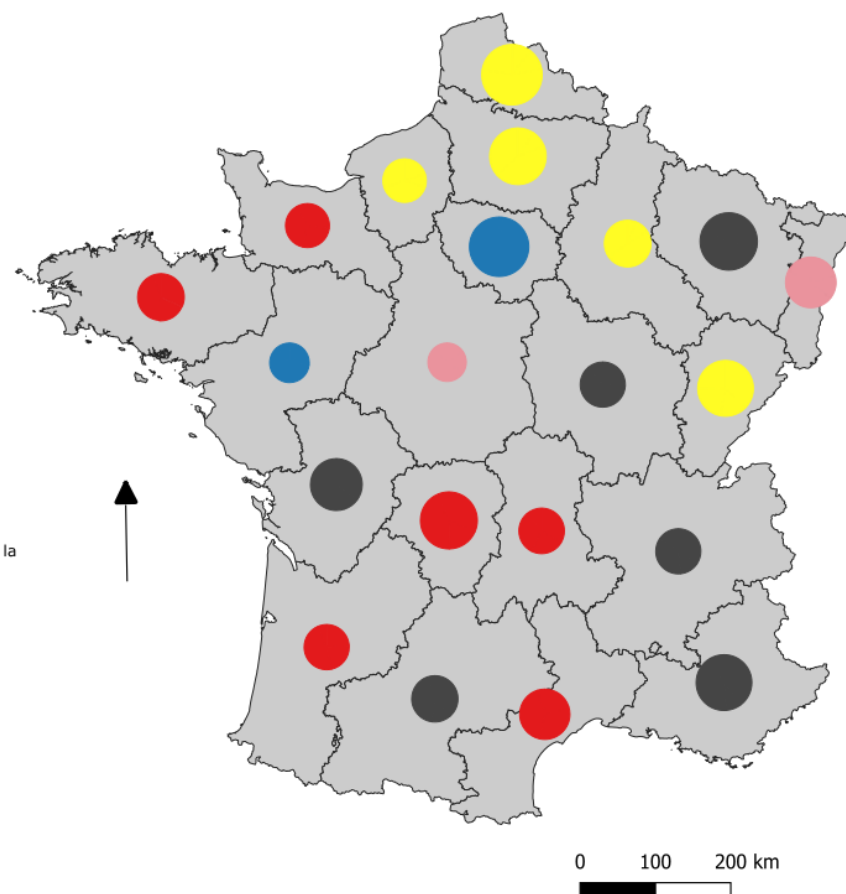
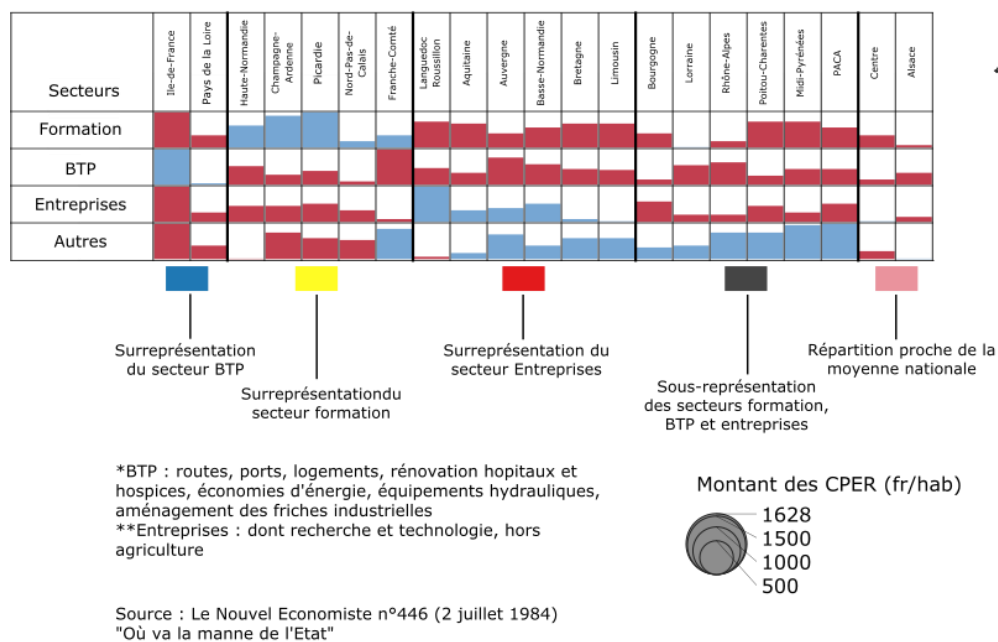


Figure 78 : répartition budgétaire par domaine.

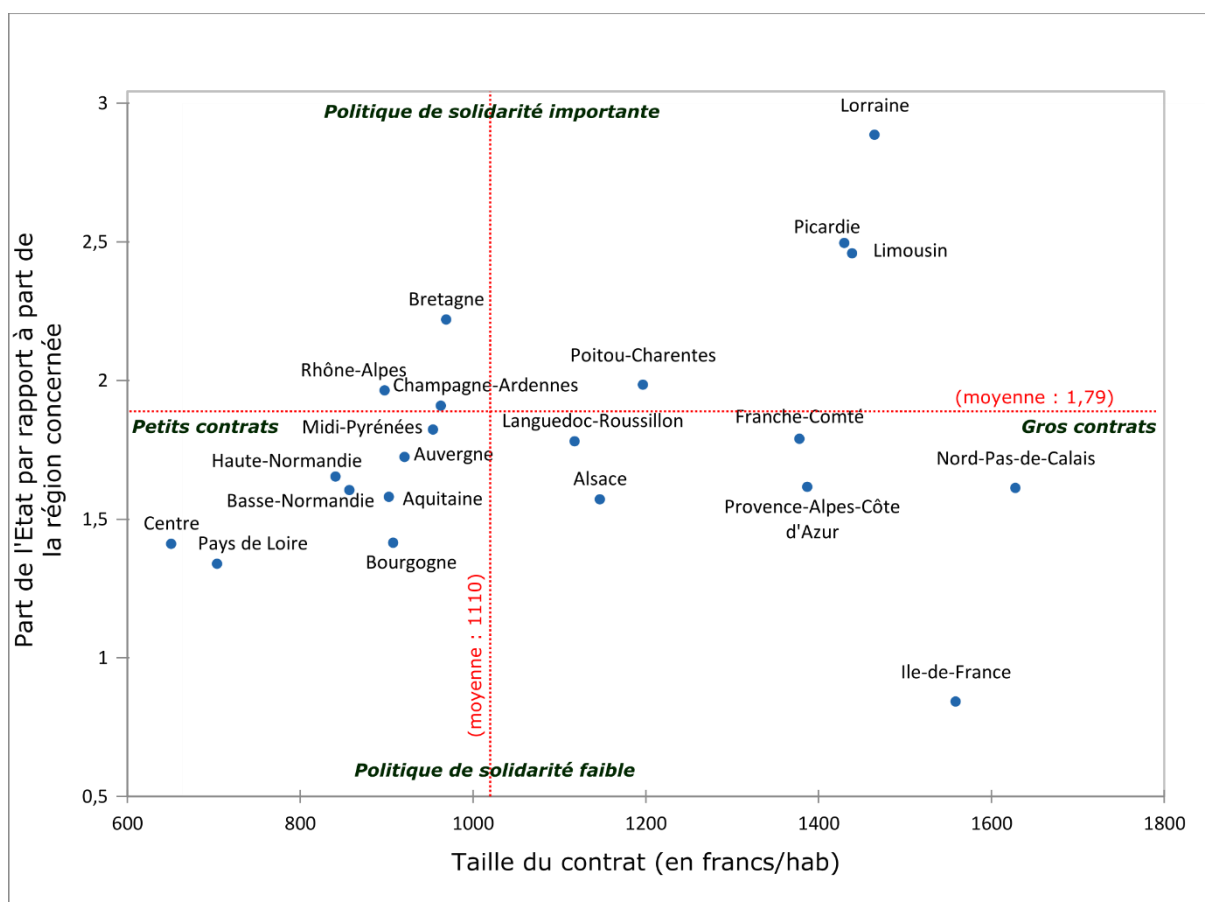


Figure 79 : taille des contrats et engagement de l'État dans les CPER 1984-1988.

La régulation financière de l'État s'exprimait en fonction de deux paramètres : l'aide aux régions en difficulté, au nom d'une politique de solidarité, et l'ajustement avec les engagements des régions. Par conséquent, moins une région investissait, moins elle recevait, à moins que l'État ne compense la faiblesse des investissements régionaux par sa politique de solidarité (Figure 79). Le premier paramètre (politique de solidarité) peut donc s'identifier à l'aide de la part du budget assurée par l'État dans les CPER, tandis que le second se mesure par le montant investi par les régions rapporté au nombre d'habitants (Figure 80). Ainsi, les régions les plus aidées par l'État furent la Lorraine (rapport proche de 3), la Bretagne, le Poitou-Charentes, le Limousin et la Picardie, malgré des engagements faibles voire moyens des régions. Paradoxalement, la région Nord-Pas-de-Calais, citée comme étant une région prioritaire dans le IX^{ème} Plan, disposait d'un contrat important grâce à un engagement régional conséquent (623 fr/hab.), et bénéficiait beaucoup moins de la politique de solidarité des CPER (1,61, en-deçà de la moyenne nationale) que la Lorraine ou la Picardie par exemple. Enfin, les régions appartenant au Bassin parisien s'engagèrent peu financièrement, et bénéficièrent

globalement peu de la politique de solidarité, à l'exception notable de la Picardie (2,5 francs accordés par l'État pour 1 franc investi).

Typologie	Régions	Montant des régions dans les CPER (en francs par habitant)	Rapport part de l'Etat/ part de la région
Régions faiblement engagées et ne bénéficiant pas de la politique de solidarité	Pays de Loire	301	1,34
	Centre	270	1,41
	Bourgogne	376	1,41
Régions faiblement engagées et relativement aidées	Midi-Pyrénées	338	1,82
	Champagne-Ardenne	331	1,91
	Rhône-Alpes	303	1,96
	Aquitaine	350	1,58
	Basse-Normandie	329	1,6
	Haute-Normandie	317	1,65
	Auvergne	338	1,72
Régions moyennes : engagement faible voire moyen, relativement aidées par l'Etat	Languedoc-Roussillon	402	1,78
	Alsace	446	1,57
	Franche-Comté	494	1,79
	Provence-Alpes-Côte d'Azur	530	1,62
Région engagée ne bénéficiant pas de la politique de solidarité	Ile-de-France	846	0,84
Région engagée et relativement aidée	Nord-Pas-de-Calais	623	1,61
Régions peu engagées bénéficiant de la politique de solidarité	Bretagne	301	2,22
	Lorraine	377	2,89
Régions moyennement engagées bénéficiant de la politique de solidarité	Poitou-Charentes	401	1,99
	Limousin	416	2,46
	Picardie	409	2,5

	Moyenne (non pondérée)	405	1,79
Discrétisation selon la méthode des seuils naturels	Classe 1	270 - 377	0,84 - 1,41
	Classe 2	401 - 530	1,57 - 1,91
	Classe 3	623 - 846	1,99 - 2,89

Figure 80 : L'engagement de l'État et des régions dans les CPER. Source : Le nouvel économiste n°446.

Les CPER introduisirent donc davantage de négociation et de discussion au sein des politiques publiques de planification, et augmentèrent les marges de manœuvre des régions. L'inspiration autogestionnaire des CPER – malgré le maintien d'une dépendance très forte vis-à-vis du « pilotage à distance » (Cole, 2006) opéré par l'État à travers la définition des priorités et l'octroi des financements – rendait également nécessaire le développement de compétences dans les régions sans métropole afin de renforcer leur autonomie.

La continuité de l'action étatique à travers la PAT

Instaurée fin 1981 pour remplacer principalement la prime au développement régional (PDR), cette prime fut accordée aux entreprises créant des emplois (industriels ou tertiaires) dans des zones spécifiques. La PAT reprit par conséquent la carte des aides définie pour la PDR en faveur des régions défavorisées. Initialement, les régions bénéficiaient d'un certain pouvoir de décision pour des projets d'investissement de moins de 25 millions de francs et concernant des entreprises dont le chiffre d'affaires était inférieur à 500 millions (Conseil national du crédit et du titre, 1986). Cependant, ce mécanisme fut recentralisé en 1987.

Si la PAT était du ressort de l'État et lui permettait d'inciter la localisation de nouvelles activités dans des zones définies, les régions purent également participer à la procédure, en étant consultée en 1982 sur la carte des aides et en proposant d'y inclure de nouveaux territoires sur lesquels l'État dut ensuite statuer (Greffé, 1984). Cette consultation permit à la puissance publique de se prémunir contre d'éventuelles critiques concernant le caractère technocratique du mécanisme, et d'inclure dans la carte des aides certains arrondissements supplémentaires, comme en Bourgogne, en Franche-Comté, dans la région Centre, en Haute-Normandie, en Lorraine et en Picardie (Greffé, 1984). Le zonage établi par la PAT se basait sur une division du territoire en département, divisés en arrondissements³⁶¹, eux-mêmes divisés en cantons, alors

³⁶¹ Circonscription administrative de l'État dont le chef-lieu est la sous-préfecture, c'est une subdivision du département.

même qu'a priori, il n'existait pas de données statistiques disponibles à ces deux derniers échelons administratifs en ce qui concerne l'emploi et sa structure. Le choix des zones d'emplois, pour lesquels l'INSEE disposait pourtant de statistiques³⁶² (Institut national de la statistique et des études économiques, 1988), aurait pourtant été plus pertinent, permettant entre autres d'octroyer les aides aux régions les plus en difficulté (sur le plan statistique). Il est probable que l'absence d'administration à cet échelon, contrairement à l'arrondissement (sous-préfet) et au canton (conseiller général), lui ait porté préjudice, de même que la dispersion de certaines zones d'emploi sur deux régions contiguës³⁶³, ce qui n'aurait pas facilité l'action des régions. Une nouvelle fois, l'adéquation du cadre géographique avec un objectif de politique économique se trouve questionnée.

La PAT pouvait concerner aussi bien les emplois industriels que les emplois tertiaires et de recherche. Par conséquent, au même titre que les CPER, elle était susceptible d'améliorer la métropolisation et la tertiarisation des régions appartenant au Bassin parisien : en facilitant l'implantation de sièges sociaux, de centres de recherche, de fonctions support de haut niveau... Dans les archives consultées, notamment dans les numéros de *La lettre de la DATAR*, les seuls chiffres disponibles pour la PAT concernent les années 1985 et 1986 et portent uniquement sur sa répartition régionale (Lettre de la DATAR, 1987), les chiffres à l'échelle des arrondissements ou des cantons n'étant pas disponibles. Ces deux années ont été additionnées, afin de limiter la variabilité annuelle, et permettent d'apprécier la politique de la PAT dans la période des premiers CPER. Les résultats montrent une répartition très inégale des montants accordés (Figure 81). Des fonds importants furent accordés au cours de ces deux années aux régions prioritaires dans le IX^{ème} Plan pour la reconversion industrielle (Nord-Pas-de-Calais et Lorraine), ainsi qu'aux régions Rhône-Alpes et PACA. Le montant par habitant reçu en Lorraine (environ 110 Fr/hab.) fut quasiment deux fois plus important que dans le Nord-Pas-de-Calais (63 environ), et même 10 fois supérieur à une autre région connaissant la crise industrielle : la Haute-Normandie (environ 17 Fr/hab.). D'ailleurs, les régions appartenant au Bassin parisien (exceptée la Bourgogne) bénéficièrent très peu de la PAT, tout comme la Franche-Comté.

³⁶² Taux de chômage, structure de l'emploi.

³⁶³ Comme par exemple les zones d'emploi de la Vallée de la Bresle-Vimeu (Haute-Normandie et Picardie), de Saint-Etienne (Rhône-Alpes et Auvergne) ou de Macon (Rhône-Alpes et Bourgogne).

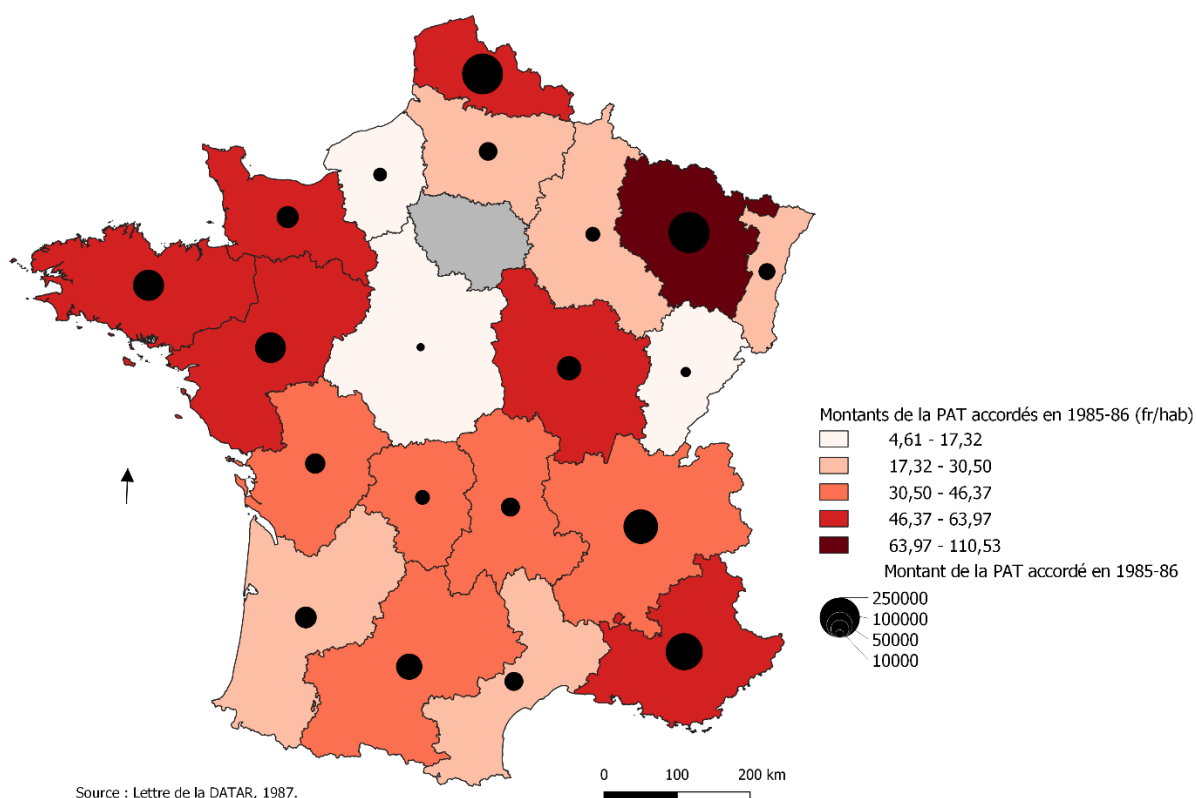


Figure 81 : Montants accordés au titre de la Prime d'Aménagement du territoire en 1985 et 1986.

Le premier enseignement tiré de cette présentation des deux dispositifs clés dans l'adaptation des régions à la nouvelle configuration institutionnelle de la décentralisation est que le Bassin parisien semble avoir relativement peu bénéficié des dispositifs que sont la PAT et les CPER³⁶⁴. Pourtant, les régions qui le composent, longtemps habituées à bénéficier des politiques d'entraînement de l'Aménagement du Territoire, devaient dorénavant initier leur développement à partir de leurs propres ressources, et ce en l'absence de métropole, ce qui est contradictoire avec les inspirations autogestionnaires des CPER. De plus, un grand nombre de ces territoires, à l'exception du Nord des régions Centre et Bourgogne, souffrait particulièrement de la crise industrielle. Dans la partie suivante, les budgets des CPER et de la PAT sont analysés afin de tenter de déterminer les critères qui conduisirent l'État à considérer le Bassin parisien comme un espace non prioritaire pour les politiques de solidarité nationales.

³⁶⁴ C'est également le cas pour les pôles de conversion élaborés en 1984, auxquels sont éligibles les régions de Basse-Normandie, Bourgogne et Champagne-Ardenne (mais seul Caen bénéficia d'un pôle de reconversion pour la sidérurgie) mais pas les régions Picardie, Haute-Normandie et Centre, au contraire de la quasi-totalité des régions de l'Est français (Guermond et al., 1995).

II. Les critères ayant entraîné l'éviction du Bassin parisien des politiques de solidarité de l'État après la décentralisation

La méthodologie mise en place a pour objectif de mettre en évidence les logiques qui entraîneront une quasi-absence du Bassin parisien dans la politique territoriale de solidarité nationale dans les années 1980. Bien que les régions aient une part de responsabilité dans le volume des CPER et dans la définition des zones classées pour la PAT, cela n'explique pas tout : il y eut également un choix opéré par l'État. La présentation méthodologique qui suit reprend le cheminement itératif de la recherche. Dans un premier temps, les corrélations entre les budgets des CPER (1984-88), de la PAT (pour les années 1985-86) et les données statistiques disponibles dans les archives de l'INSEE ou de la DATAR sont étudiées, dans l'objectif d'identifier les variables prises en compte par l'État pour leurs allocations. Dans un deuxième temps, le zonage de la PAT - qui reprend celui de la PDR – est plus spécifiquement étudié, en l'interrogeant également par rapport aux données statistiques.

A. Note méthodologique

En l'absence de bases de données disponibles pour cette période, diverses archives (Figure 82) ont été mobilisées afin de constituer une base de données démographiques (évolution, nombre d'habitants, indicateur de jeunesse), économiques (taux de chômage, RDB par habitant), ou encore éducatives (taux de personnes diplômées, taux de cadres...). Elles ont été obtenues principalement sur *Gallica*, les archives en ligne de la Bibliothèque Nationale de France, dans les archives de l'INSEE. Les données concernant les CPER et la PAT sont issues de comptes-rendus du Sénat (pour les montants des CPER par région), d'archives de presse et du périodique *La Lettre de la DATAR*, disponible à la BNF.

Sources	Lieu	Données
Rapport d'information sur les contrats de plan État-région	http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2421.asp	• Montants des CPER par région • Participations respectives de l'État et des régions
Le Nouvel Economiste, n°446 - 01/01/1984, « Où va	Service de la Documentation Département des Alpes-Maritimes	• Part des budgets accordés à la formation, au BTP et aux entreprises

la manne de l'État ? »		
La Lettre de la DATAR, 1987	BNF	• Montants et nombre de projets de la PAT par région
INSEE : La France et ses régions (1988) Statistiques en annexe de la loi de finance (1982)	Gallica	• Nom et nombre d'habitants de la plus grande unité urbaine • Evolution démographique (71-81 et 78-81) • Taux de chômage en 1980 et 1981 • Evolution du taux de chômage entre 1975 et 1981 • Nombre d'habitants • Superficie • Densité • Indicateur de jeunesse (France base 100) • RDB/hab. 1981 • Revenu du travail/hab. en 1981 • % des travailleurs par secteurs : agriculture, industrie, BTP, tertiaire • Nombre de chercheurs • Part du secteur public dans le nombre de chercheurs • Part des sous-secteurs (commerce, transports et communications, services marchands, location crédit-bail immobilier, assurances, organismes financiers, services non-marchands) dans le tertiaire • Part de la population sans diplôme ou avec le CEP (certificat d'études primaires) • Part de la population avec le CEP ou CAP ou autres • Part de la population ayant un baccalauréat • Part de la population ayant un diplôme supérieur • Taux de cadres (1979) • Taux d'ouvriers sans qualification (1979)

Figure 82 : Les sources statistiques disponibles dans les archives.

Pour chaque mécanisme (PAT et CPER), les corrélations entre les montants accordés par l'État et un certain nombre de variables permettant de décrire la situation socio-économique des régions françaises ont été calculées³⁶⁵.

L'Ile-de-France, en raison des valeurs exceptionnelles qu'elle comporte, a été retirée des analyses, de même que la Corse, pour laquelle les données étaient disparates. Les analyses portent donc sur les 20 régions de France métropolitaine restantes.

B. CPER : quelle logique d'action pour la politique de solidarité ?

L'analyse des tables de corrélation (Annexe 10) montre qu'il n'existe aucune corrélation significative entre la politique de solidarité de l'État dans les CPER (identifiée par le rapport entre le montant investi par l'État et le montant investi par les régions) et les variables socio-économiques répertoriées, vis-à-vis des deux méthodes de calcul (Pearson et Spearman) et avec une marge d'erreur de 5%. Par conséquent, la politique de solidarité de l'État dans les CPER (1984-1988) n'obéit à aucune logique. Elle n'est ainsi pas corrélée avec des variables reflétant la conjoncture socio-économique comme le taux de chômage et son évolution, le revenu moyen par habitant, ou encore la structure de l'emploi et le niveau de formation. De plus, il n'existe aucune corrélation significative permettant de penser que la politique de solidarité de l'État était plus importante pour les régions sans métropole : elle n'est en effet ni corrélée avec le taux de cadres, ni avec la part d'emplois tertiaires.

³⁶⁵ Pour cela, le coefficient de Pearson (r) - qui étudie la présence ou l'absence d'une relation linéaire entre deux variables X et Y à partir de la covariance - a été utilisé. Ce coefficient varie entre -1 et 1 : le signe indique le sens de la relation tandis que la valeur absolue indique l'intensité de la relation. La significativité de la relation est également étudiée, avec un seuil de 5%. Néanmoins, ce coefficient présente certaines limites : il s'applique surtout pour mesurer la relation entre deux variables ayant une distribution de type gaussien et ne comportant pas de valeurs exceptionnelles.

Pour éviter les biais, le calcul du coefficient de rang de Spearman - qui examine la relation entre les rangs des observations des variables X et Y - a été effectué, permettant ainsi de mettre en évidence les relations monotones. Il est également préférable de l'utiliser lorsque les variables comportent des valeurs exceptionnelles. Par conséquent, seules les valeurs de r significatives pour les deux coefficients ont été retenues dans les résultats, tandis que les valeurs significatives seulement pour un des deux coefficients ont été complétées par l'analyse des nuages de points.

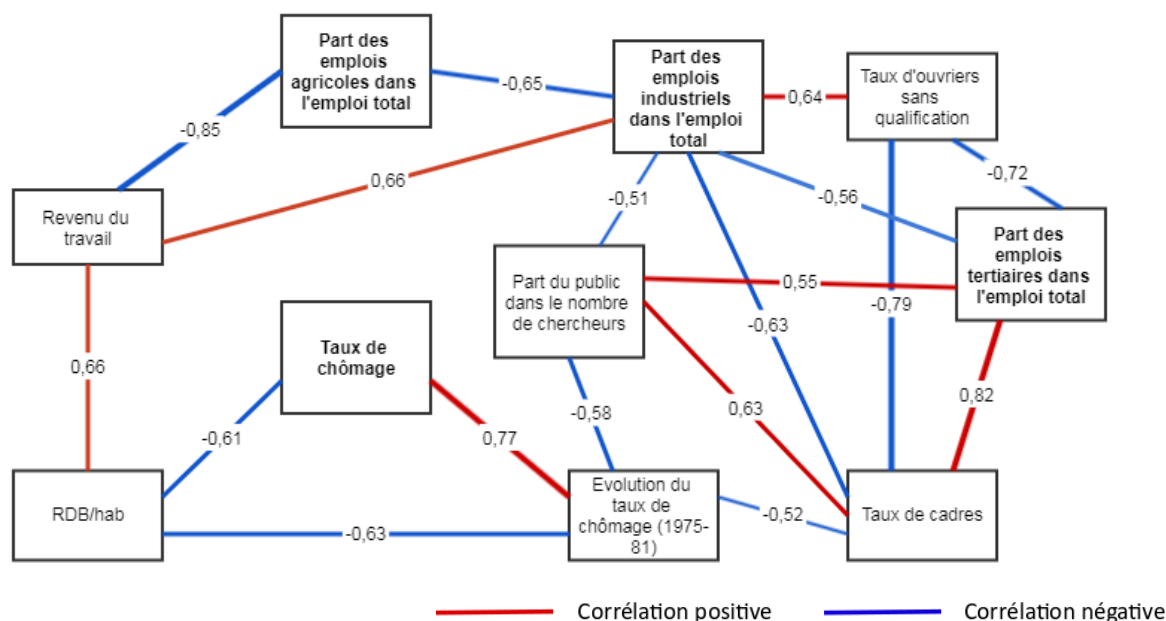


Figure 83 : Graphe de corrélations entre les variables.

Pour confirmer l'absence de considérations envers cette conjoncture dans la politique de solidarité de l'État, une typologie des régions françaises a été construite, selon leur spécialisation relative (industrielle, agricole, tertiaire) et la situation du chômage, à partir d'une Classification Hiérarchique Descendante (détails en Annexe 11). Ces deux éléments ont été choisis en raison de leur place centrale dans les corrélations entre les différentes variables (Figure 83) et donc de leur représentativité. La carte obtenue (Figure 84) en croisant la typologie avec la politique de solidarité de l'État montre bien que la participation de la puissance publique au CPER de chaque région semble assez indépendante de la conjoncture économique. Au sein des groupes de régions présentant des similarités (structurelles et conjoncturelles), on s'aperçoit que la politique de solidarité de l'État était très variable : le rapport varie souvent du simple au double, même pour des régions contiguës. Si l'on s'intéresse plus particulièrement au groupe de régions relativement plus industrialisées et connaissant un déclin très préoccupant de l'emploi (Haute-Normandie, Champagne-Ardenne, Picardie, Nord-Pas-de-Calais), on observe que les montants alloués par l'État rapportés aux montants investis par les régions sont plutôt faibles (1,65 pour la Haute-Normandie, 1,91 pour Champagne-Ardenne, 1,61 pour Nord-Pas-de-Calais), excepté pour la Picardie, très bien dotée (2,5). Surtout, il existe une très forte différence avec une région pourtant moins touchée par le chômage, la Lorraine (2,89). Les deux régions prioritaires par le IV^{ème} Plan (Nord-Pas-de-Calais et Lorraine) pour la reconversion

industrielle présentent ainsi des situations assez différentes, et il semblerait que ce ne soit pas la plus en difficulté qui ait été la plus aidée.

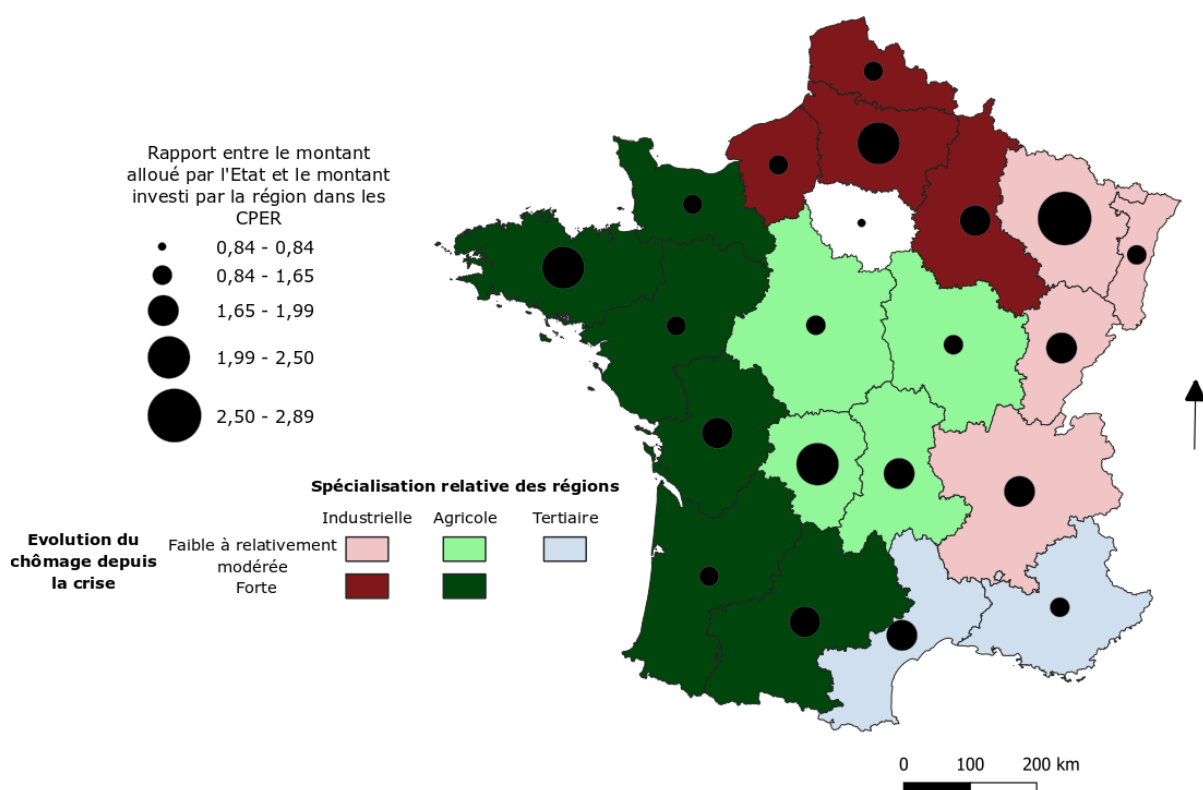


Figure 84 : Politique de solidarité de l'État selon la conjoncture des régions françaises. Typologie issue d'une CAH.

Cette approche statistique du budget montre donc que la logique de solidarité de l'État dans les budgets des CPER n'était pas lié à des variables socio-économiques mais davantage à des éléments non objectifs. Le cas de la Lorraine semble indiquer que les représentations de la crise industrielle eurent eu un impact important, ce qui peut être dû à l'arrêt des bassins miniers et la fermeture de grands établissements. Enfin, la négociation semble avoir joué un rôle conséquent, ce qui renvoie à la capacité politique des réseaux d'acteurs régionaux (Pasquier, 2012) à se faire entendre sur la scène nationale.

Une observation plus attentive des corrélations selon les postes de dépenses des CPER montre que la part du budget allouée à la formation est corrélée³⁶⁶ positivement avec les variables suivantes : indicateur jeunesse (0,86), revenu du travail (0,52), part des emplois industriels (0,77) et taux ouvriers sans qualifications (0,50), et négativement avec : proportion

³⁶⁶ Les valeurs indiquées correspondent au coefficient de Pearson.

des emplois agricoles (-0,59), part du public dans le nombre de chercheurs (-0,61) et taux de cadres (-0,53). L'État investit donc relativement plus pour la formation dans les régions industrielles du Nord et de l'Est de la France avec une population jeune et peu qualifiée, et dans lesquels l'État avait peu investi pour la recherche publique. En ce qui concerne la part du budget allouée au BTP, elle n'est corrélée avec aucune variable, tandis que la part allouée aux entreprises est corrélée négativement avec l'évolution démographique entre 1954 et 1975 (-0,59), les revenus du travail (-0,45) et positivement avec la proportion d'emplois agricoles (0,45). De plus fortes mesures à destination des entreprises furent donc prises dans les régions agricoles du centre et de l'ouest de la France.

Par conséquent, les régions industrielles du Bassin parisien ne furent pas engagées dans des politiques de reconversion industrielle et de diversification du tissu entrepreneurial avec davantage de services aux entreprises. L'accent fut mis sur la formation, afin d'améliorer l'accès à l'emploi pour les travailleurs. La question métropolitaine fut également largement oubliée au sein des contrats de Plan. En effet, la lecture des priorités énoncées dans le Contrat de Plan de la Picardie (Conseil Régional de Picardie, 1984) et de la Haute-Normandie (Conseil Régional de Haute-Normandie, 1984) met en évidence l'absence de projet métropolitain dans ces deux régions du Bassin parisien (Figure 85), tout comme dans l'ensemble de la France (Annexe 9).

Priorités du CPER Haute-Normandie	Priorités du CPER Picardie
1. Formation 2. Recherche et innovation 3. Agriculture et pêche 4. Développement et environnement des entreprises 5. Infrastructures et aménagement	1. Développer la formation tant initiale que continue 2. Développer les moyens de recherches en Picardie, diffuser la technologie auprès des entreprises ; renforcer le tissu industriel picard, réindustrialiser les sites en reconversion 3. Accroître les productions agricoles, notamment animales, et valoriser les produits 4. Favoriser le développement local en milieu rural et dans les bassins d'emplois en situation difficile 5. Exploiter les richesses touristiques et poursuivre l'aménagement de la côte picarde 6. Améliorer les infrastructures et les équipements de transports 7. Renforcer les moyens de télécommunications 8. Favoriser l'extension du commerce extérieur 9. Rattraper le retard sanitaire et social 10. Développer la vie culturelle 11. Réhabiliter les quartiers les plus dégradés

	12. Favoriser les économies d'énergie et développer les énergies renouvelables
	13. Promouvoir la création d'emplois et l'économie sociale

Figure 85 : priorités énoncées dans les CPER Haute-Normandie et Picardie.

La suite de l'analyse porte sur la PAT, et notamment au zonage qui en résulte, car comme vu lors de la présentation de ces deux dispositifs, la politique de solidarité des CPER fut fortement influencée par l'identification de régions dites « en difficulté » et pouvant bénéficier des aides de la PAT.

C. La PAT : des fonds à destination des régions agricoles et de certaines régions industrielles bien ciblées

Tout comme pour l'engagement de l'État dans les CPER, les montants alloués au titre de la PAT ne sont pas corrélés à la situation conjoncturelle des régions (Figure 86), hormis dans les régions à dominante relativement agricole, dont les plus en difficulté sur le plan du chômage furent les mieux dotées. Au sein des régions traditionnellement industrielles du Nord et de l'Est de la France, trois régions dominent en termes de dotation : le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine et Rhône-Alpes. Pourtant, la situation de l'emploi en Lorraine (taux de chômage de 9,8% en 1981, + 5,8% depuis 1975) et en Rhône-Alpes (8,5%, +4,8% depuis 1975) était certes dégradée, mais demeurerait relativement meilleure que celle de la Haute-Normandie (12,6%, +7,4%), de la Picardie (11,7%, +6,6%) ou encore de la Champagne-Ardenne (10,6%, +6,2%). Les situations de ces trois dernières régions étaient d'ailleurs davantage semblables à celle du Nord-Pas-de-Calais (13%, +7%) sur le plan de l'emploi.

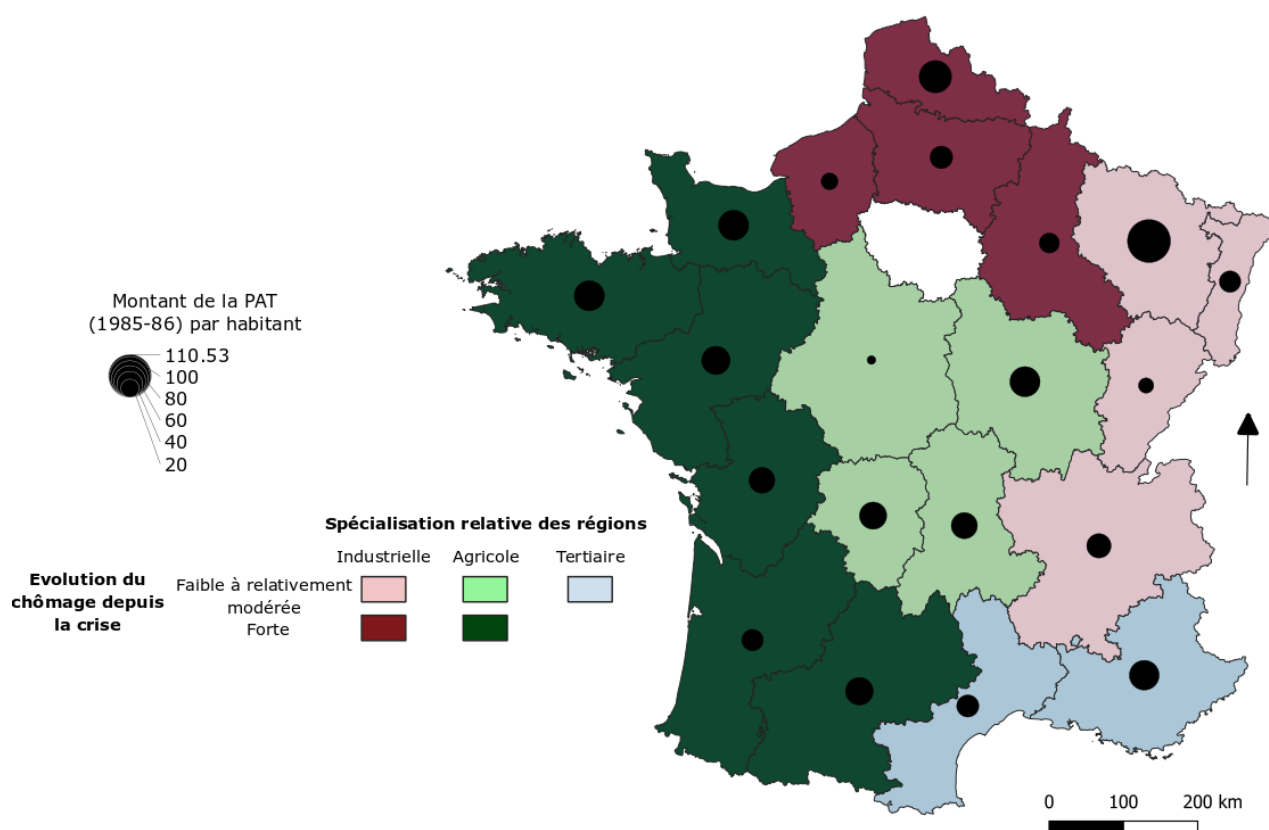


Figure 86 : Montants des PAT (1985-86) selon la typologie des régions françaises. Sources : INSEE, DATAR.

A l'instar des CPER, les montants par habitant reçus par chaque région³⁶⁷ au titre de la PAT ne sont corrélés significativement avec aucune variable. Les deux politiques mises en place par la puissance publique (PAT et CPER) ne sont pas corrélées non plus, ainsi la Picardie reçut peu au titre de la PAT alors qu'elle bénéficia beaucoup de la politique de solidarité dans les CPER, tout comme les régions Limousin ou Franche-Comté. A l'inverse, Rhône-Alpes ou les Pays de la Loire reçurent beaucoup de la PAT par rapport au CPER. Ces différences peuvent notamment s'expliquer par les logiques d'implantation des entreprises et donc du nombre de dossiers déposés pour demander les primes.

Pour mieux comprendre cette répartition, il est nécessaire de se pencher sur la carte de la PAT, reconstituée à partir du décret n°82-379 du 6 mai 1982³⁶⁸. En effet, bien que les montants accordés au titre de la PAT ne soient disponibles qu'au niveau régional dans les archives consultées, le zonage était effectué à l'échelle des arrondissements. Ce décret a permis

³⁶⁷ En excluant l'IDF de l'analyse, car elle ne reçut rien au nom de la PAT.

³⁶⁸ Abrogé en 1995

de classer chaque arrondissement selon le taux de prime autorisé par la PAT. Il faut différencier dans un premier temps les zones classées pour les projets industriels (Figure 88) des zones classées pour les projets tertiaires (Figure 87). Et au sein de ces zones classées, il faut différencier celles éligibles au taux maximum (50 000 F par emploi, dans la limite de 25% de l'investissement HT pour les projets industriels) de celles éligibles au taux normal (35 000 F par emploi, dans la limite de 17% de l'investissement HT pour les projets industriels). Certaines zones étaient également éligibles au taux maximum pour les projets de recherche (50 000 F par emploi). Enfin, d'autres zones étaient exclues du bénéfice de la prime (Figure 89).

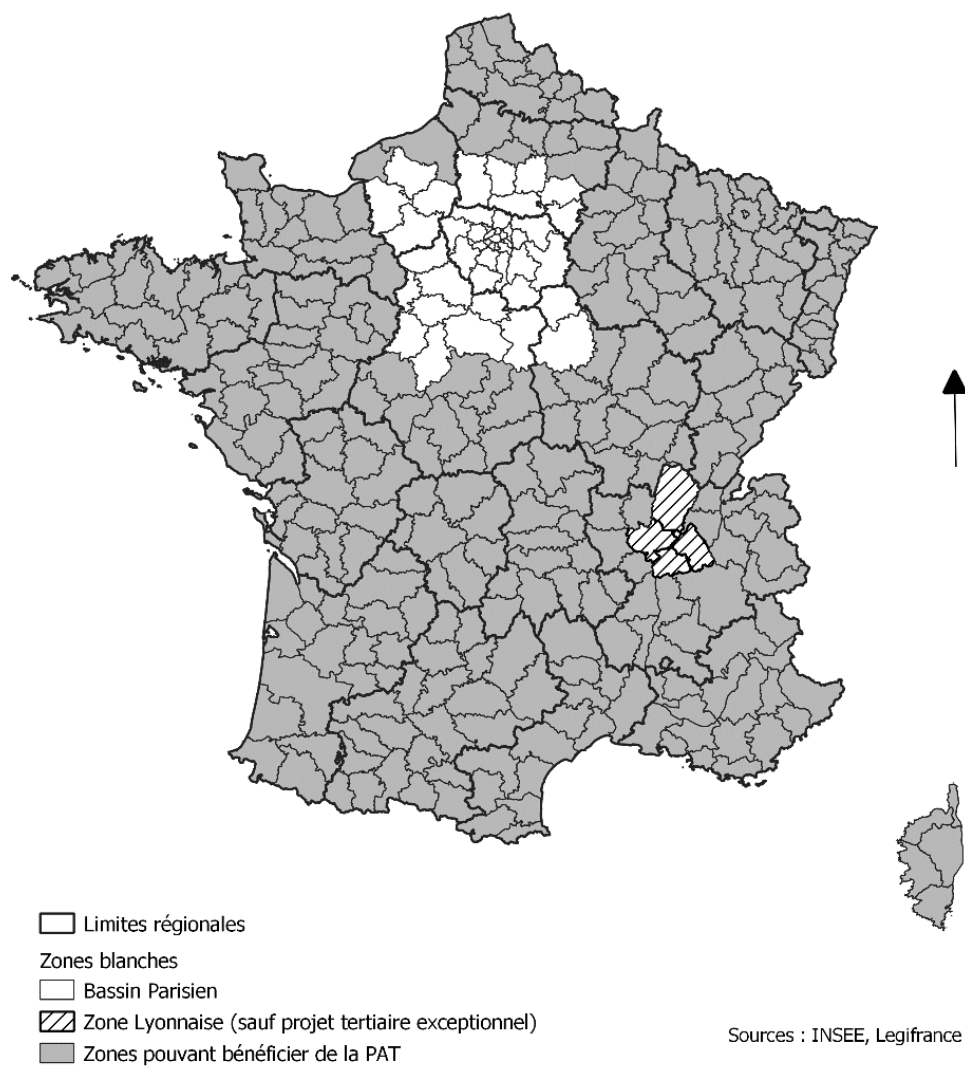


Figure 89 : les zones exclues de la pat. SOURCE : LEGIFRANCE

Cette collection de cartes permet de voir qu'une grande partie du Bassin parisien n'était pas éligible à la PAT, au même titre que l'Ile-de-France. La « zone lyonnaise » (telle que mentionnée dans le décret) était également exclue du zonage, exceptée pour les projets industriels tertiaires « exceptionnels ». Au contraire des régions du Bassin parisien, cela n'empêcha pas la région Rhône-Alpes de largement bénéficier des primes dans les années 1985-86 (Figure 81 ; Figure 86). Le plus édifiant concerne les projets tertiaires et de recherche. Alors que la totalité du territoire français était éligible aux primes pour les projets tertiaires, les arrondissements du « Bassin parisien » (réduit aux territoires les plus proches de Paris) en furent exclus. De plus, alors que la plupart des grandes villes françaises (dont Lyon, qui appartient pourtant à la « zone lyonnaise ») étaient éligibles pour les projets tertiaires et de recherche à taux maximum, les grandes villes du Bassin parisien en furent exclues (exceptée Caen, et à une moindre mesure Troyes et Le Havre, qui pouvaient bénéficier des projets tertiaires mais pas de recherche). Rouen, Orléans, Tours, Le Mans, Reims et Amiens ont donc toutes été privées de cet instrument permettant de faciliter l'implantation d'entreprises tertiaires et de centres de recherche.

Ces régions furent privées de ces primes en raison de leur appartenance au Bassin parisien. L'État considéra donc que leur appartenance géographique à ce territoire les avait déjà suffisamment avantagées - ou les avantageait toujours - et que par conséquent elles ne devaient pas bénéficier de ces aides. Or, la Haute-Normandie, la Picardie et la Champagne-Ardenne souffraient de la crise industrielle, de même que la Basse-Normandie, traditionnellement plus agricole, tandis que le nord de la région Centre et de la Bourgogne résistaient un peu mieux. Au niveau tertiaire, seule la Haute-Normandie arrivait en 1981 à dépasser la moyenne nationale (52,5%), grâce à une surreprésentation du secteur des transports (12,9% des emplois tertiaires). En ce qui concerne l'exclusion des zones pouvant bénéficier des aides pour la recherche, cette inégalité de traitement apparaît encore plus aberrante, car les régions du Bassin parisien avaient déjà très peu bénéficié de la décentralisation des centres de recherche, comme en témoigne la très faible part du secteur public dans le nombre de chercheurs dans ces régions³⁶⁹ (exceptée la région Centre).

³⁶⁹ 4,5% pour la Haute-Normandie, 5,7% pour Champagne-Ardenne, 5,9% pour la Picardie (ces trois régions ont les taux les plus faibles de France). La Basse-Normandie (25,1%) et la Bourgogne (33,3%) s'en sortaient un peu mieux. La moyenne française étant de 35,6%.

Pour rappel, le IX^{ème} Plan annonçait que les régions les plus en difficulté seraient davantage aidées. Or, il n'existait pas - *a priori* - d'autres cartes ou d'autres documents que celle de la PAT. Il est donc très largement probable que les faibles montants des CPER (excepté en Picardie) dans le Bassin parisien aient la même explication que pour la PAT. D'ailleurs, il n'existait pas de données statistiques disponibles à l'échelle des arrondissements, mais uniquement à l'échelle des Zones d'Emploi. Pour réaliser les mêmes types de corrélation que pour les CPER, deux mesures ont été construites pour chaque région : la part de la superficie régionale éligible au taux normal (TX_NORM) et la part de la superficie régionale éligible au taux maximum (TX_MAX)³⁷⁰.

L'étude des corrélations (Annexe 10) révèle que TX_NORM est corrélé significativement à davantage de variables que TX_MAX. En effet, les deux indices sont corrélés négativement à l'évolution démographique sur la période 1971-81 (-0,60 pour TX_NORM et -0,57 pour TX_MAX), ce qui montre l'importance du facteur démographique sur la définition des zones à aider. L'État souhaitait donc dynamiser les zones en recul ou en stagnation démographique par la création de nouvelles activités. TX_NORM est également corrélé significativement avec la proportion d'emplois agricoles dans la population (0,51) et les revenus du travail (-0,64), ce qui confirme la prédominance des régions agricoles, où le revenu du travail était plus faible que pour l'industrie, dans la carte des aides.

Un indice³⁷¹ regroupant l'évolution démographique (1971-81) et les revenus du travail (de 1981) indique que les régions appartenant au Bassin parisien (ainsi que la Franche-Comté) étaient globalement bien loties, contrairement au Nord-Pas-de-Calais, à la Lorraine, ou encore aux régions allant du Massif central au Sud-Ouest (Figure 90). Cette carte possède d'ailleurs de grandes similitudes avec la carte des aides pour les CPER et la PAT (Figure 84 et Figure 86). Cet indice n'est cependant pas corrélé significativement aux variables TX_NORM et TX_MAX prises individuellement, ce qui pourrait indiquer que le zonage a tantôt été motivé par une faible évolution démographique, tantôt par des bas revenus du travail. En revanche, l'indice est

³⁷⁰ Seulement pour les régions éligibles aux projets industriels, le zonage pour le tertiaire (regroupant tous le territoire sauf le Bassin parisien) ne semblant suivre, de toute façon, aucune logique statistique.

³⁷¹ En attribuant à la valeur maximale de chaque variable la valeur 100 et la valeur 0 à la valeur minimale. L'indice est l'addition des deux variables. Ces deux variables ont été choisies car elles leur corrélation avec les taux de territoires éligibles sont les plus élevées.

corrélé³⁷² avec l'engagement de l'État dans les CPER (-0,58), ce qui pourrait indiquer que l'État avait pris en compte ces deux variables pour cette politique.

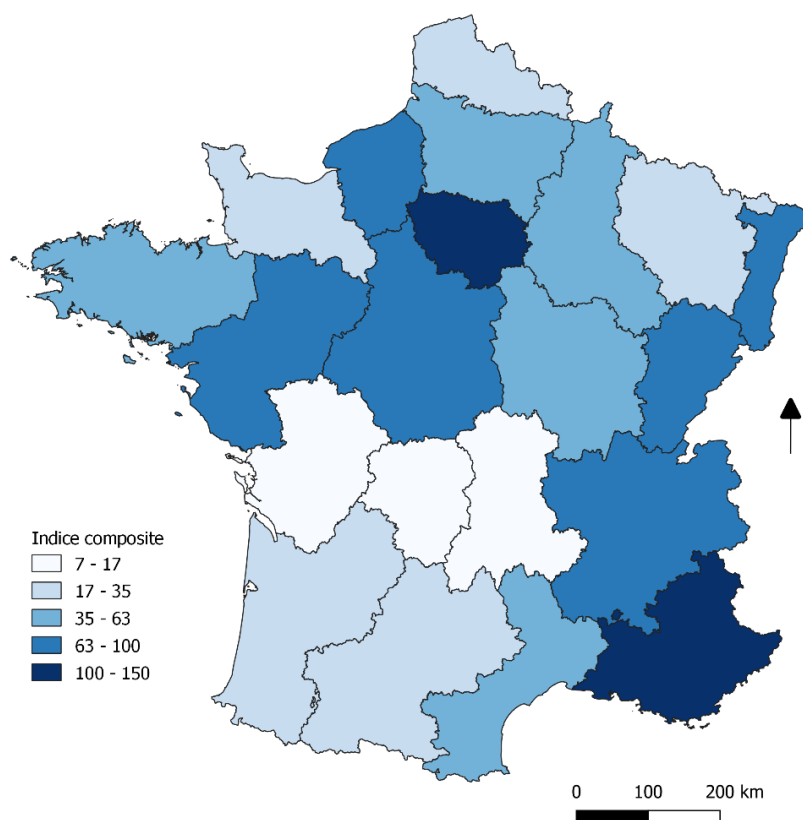


Figure 90 : Indice composite construit à partir de l'évolution démographique et du revenu du travail.

Pour conclure, il semblerait que le zonage de l'État concernant les zones éligibles à la PAT et à la politique de solidarité dans le cadre des CPER ait été largement déterminé par un indicateur : le taux d'accroissement démographique, auquel il faut ajouter dans une moindre mesure le revenu du travail (par habitant). En revanche, d'autres variables cruciales telles que le taux de cadres ou le taux de chômage furent ignorées. Par conséquent, les régions ayant bénéficié des politiques d'entraînement passées - avec une forte industrialisation au cours de l'après-guerre - furent désavantagées, à cause du dynamisme démographique et de la hausse des revenus que cela avait entraîné, et malgré la situation de crise auxquelles elles faisaient face au début des années 1980.

Pour les régions appartenant au Bassin parisien, la contiguïté avec l'Ile de France avait largement conduit à la déconcentration industrielle dans cette zone, y entraînant un certain

³⁷² Uniquement avec la corrélation de Spearman.

dynamisme démographique (dans la couronne autour de l'Ile de France) et des revenus du travail plus élevés. C'est donc paradoxalement l'appartenance au Bassin parisien (mentionné comme tel dans le décret) qui motiva l'exclusion de la majeure partie de ses régions des politiques de développement tertiaire et des politiques de conversion industrielle dans les années 1980 et ce jusqu'en 1995, date à laquelle la carte de la PAT fut réformée (les zones exclues furent limitées à l'Ile-de-France). En envisageant uniquement les impacts de la déconcentration parisienne sous l'angle démographique, les décideurs ignorèrent complètement les problèmes d'autonomie de ces régions (absence de métropole, de réseau de sous-traitants et de services), pourtant exacerbés dans le contexte de la décentralisation et de la crise industrielle. En effet, sans centre d'impulsion pour l'économie et sans contrôle sur la majeure partie du tissu industriel (nationalisé ou étranger dans de nombreux cas, avec des sièges sociaux extérieurs à la région), les décideurs étaient d'autant plus démunis.

La section suivante a pour objectif d'identifier les décisions qui conduisirent à l'éviction de la majeure partie du Bassin parisien de la PAT et de la politique de solidarité des CPER et sa justification.

III. Des responsabilités partagées à différentes échelles

L'objectif de cette partie est de mettre en perspective les résultats obtenus en questionnant la responsabilité des acteurs à différentes échelles et en mettant en valeur l'importance du mécanisme cognitif dans leur prise de décision. Cela a nécessité des recherches de documents dans diverses archives, sans avoir initialement d'éléments permettant d'identifier leur date précise, afin de comprendre l'implication des différentes parties-prenantes. Premièrement, la responsabilité des régions est questionnée, tant dans l'identification et que dans la communication des difficultés régionales auprès de l'État, ainsi que leur capacité politique à faire entendre leur intérêt. Deuxièmement, les archives de la DATAR (notamment *La lettre de la DATAR*, disponible à la Bibliothèque Nationale de France) et du Sénat (comptes-rendus disponibles en ligne) ont permis de dater la décision d'effectuer un nouveau zonage de l'Aménagement du territoire à Novembre 1975. La responsabilité de l'État est ainsi mise en cause à travers l'étude du contenu de la réforme, retranscrite dans un numéro des *Cahiers de la DATAR* (n°15-16, novembre-décembre 1975) et le compte-rendu de la séance du 27 novembre 1975 à l'Assemblée Nationale. Enfin, la lecture de compte-rendu de séances parlementaires a

permis de repérer que la Commission Européenne avait joué un rôle dans le zonage de la PAT. Des recherches dans les archives de EUR-Lex - qui regroupe les documents relatifs à la législation et la jurisprudence européenne – ont permis d’identifier des décisions de 1984 demandant aux autorités françaises de modifier le zonage de la PAT au nom des articles 92 et 93 du traité européen, afin de ne pas fausser la concurrence.

A. La responsabilité régionale : exemple de la Haute-Normandie

Les régions furent associées au processus de construction des CPER à travers le Plan régional, et l’engagement de l’État était calibré selon l’engagement des régions. En ce qui concerne la PAT, les régions purent également participer en proposant d’y inclure des arrondissements supplémentaires. Les régions disposaient donc – *a priori* – d’une marge de négociation avec l’État pour ces deux dispositifs. Toutefois, le processus de négociation mit face à face des acteurs disposant de pouvoirs différents, « *reproduisant derrière leurs apparences égalitaires des asymétries de pouvoir et des dominations* » (Gaudin 1999, cité par Pasquier, 2012). Les régions auraient eu par conséquent des capacités à négocier avec l’État plus ou moins importantes.

L’intérêt s’est porté plus particulièrement sur le cas de la Haute-Normandie, rare région pour laquelle des archives concernant la préparation des CPER sont disponibles³⁷³. De plus, c’est un cas emblématique du fait des besoins entraînés par l’importance de la crise économique et l’absence de métropole régionale, qui contrastent avec la faiblesse des montants accordés par les CPER ou la PAT. Cela interroge la responsabilité des décideurs régionaux : ont-ils communiqué ces éléments à l’État ? Si oui, pourquoi cela n’a-t-il pas été entendu ?

Premièrement, il faut noter que les décideurs régionaux étaient bien conscients des difficultés traversées par la Haute-Normandie. Cela est visible notamment à travers les « *Propositions pour un contrat de plan entre l’État et la région* » éditées en Juin 1983. Dans ce document, le Conseil régional (présidé par Roger Fossé³⁷⁴) faisait état « *d’une économie en crise dont la Haute-Normandie souffre particulièrement* », et le sommaire (Figure 91) reflétait ses préoccupations. Parmi les problèmes majeurs identifiés figuraient notamment la crise

³⁷³ Grâce au fonds collectés par François Gay, disponible à l’IRHIS.

³⁷⁴ UDR puis RPR, il avait aussi soutenu Valéry Giscard d’Estaing en 1974.

industrielle, le manque de formation des ouvriers et des jeunes, l'absence d'hinterland³⁷⁵ ou encore la quasi-absence de centres de décisions. Ce dernier point était clairement perçu comme une conséquence de la proximité et de la responsabilité de la région parisienne : *« la proximité de Paris est le plus souvent un handicap qu'un atout. Il est certain que Lyon, ou Toulouse, ou Nice, ou Montpellier, ont été amenés à prévoir l'autonomie de leurs pôles de développement économique précisément parce qu'il fallait une journée de train ou de voiture ou plus d'une heure d'avion depuis Paris. Ce n'était à l'évidence le cas ni de Rouen, ni du Havre, ni d'Evreux. On a le sentiment qu'il y a une espèce de rétention de décision de la part de Paris et des organismes bancaires parisiens. ».*

Le décor économique régional	
A. La Haute-Normandie face à elle-même	
1.	Une puissance industrielle dégradée
2.	Un réseau affaibli de P.M.I
3.	Une agriculture fragile
4.	Une sous-qualification professionnelle
5.	Une puissance énergétique mal utilisée
B. La Haute-Normandie face au monde	
1.	Des ports puissants mais mal desservis
2.	Une recherche sous-utilisée
3.	Une Région sans centres de décisions autonomes

Figure 91 : Sommaire du document "Propositions pour un contrat de plan entre l'État et la région » (Juin 1983).

Les décideurs haut-normands avaient donc conscience de ces difficultés de la région, et de ses besoins de conversion industrielle et d'autonomie décisionnelle, et l'ont communiqué à l'État dans le processus de préparation du CPER. De plus, les décideurs hauts-normands se rendirent à plusieurs reprises dans les ministères et à l'Élysée pour alerter les pouvoirs publics

³⁷⁵ « On convient volontiers, en regardant une carte, que nous n'avons pas les communications, les liaisons, qu'elles soient routières, aériennes, fluviales que de grandes capitales comme la nôtre, seraient en droit d'attendre de la part de l'Etat » (« Propositions pour un contrat de plan entre l'État et la région » (Juin 1983), Haute-Normandie)

des difficultés rencontrées par la Région, comme en témoignait un discours de Valéry Giscard d'Estaing³⁷⁶ en 1981 :

« Je sais que la Normandie est une des régions qui souffrent le plus de la crise ; je le sais parce que vos représentants me l'ont dit. Le président du conseil régional, mon ami Bettencourt, le président Lecanuet sont venus à plusieurs reprises, cet automne, m'alerter sur les difficultés économiques de la Normandie. Ils sont allés s'en entretenir avec le Premier ministre qui a reçu les représentants de la région, et nous avons pris 3 décisions qui correspondaient d'ailleurs à leurs demandes : priorité à la formation [...] priorité à la recherche et à l'innovation [...] priorité à l'énergie nationale ».

Deuxièmement, la faiblesse de l'enveloppe budgétaire totale de la région Haute-Normandie pourrait s'expliquer par un investissement régional trop réduit. En effet, le montant investi par la région (317 Fr/hab.) figurait parmi les plus faibles sur le plan national. Néanmoins, il était dans le même ordre de grandeur que celui de la Lorraine (377 Fr/hab.), de la Picardie (409 Fr/hab.) ou de la Bretagne (301 Fr/hab.), qui bénéficièrent en revanche de la politique de solidarité de l'État de façon beaucoup plus conséquente (Figure 79). La capacité politique des régions peut être avancée pour le cas de la Bretagne (Pasquier, 2012) ou encore de la Lorraine, mais la Picardie n'était par contre pas connue pour être une région puissante et audible au plan national. L'implication différenciée de l'État entre la Picardie (2,5 francs de l'État investi pour 1 franc de la région) et la Haute-Normandie (1,6 franc de l'État investi pour 1 franc de la région) malgré les similitudes géographiques (Bassin parisien), structurelles (faiblesse de la formation, industrie importante) et contextuelles (crise industrielle) interroge donc. Une piste d'explication se trouve peut-être dans les couleurs politiques de la majorité régionale lors de l'élaboration des CPER. Le Conseil régional de Haute-Normandie était alors dirigé par Roger Fosse, de l'UDR, dans une région marquée par un certain nombre de figures de centre-droit (Jean Lecanuet, Antoine Rufenacht), comme le soulignait Valéry Giscard d'Estaing lors de son discours en avril 1981. Le Conseil Régional de Picardie était en revanche dirigé par Walter Amsallem (ancien maire de Beauvais), membre du Parti Socialiste, donc de la même couleur que le gouvernement de l'époque.

³⁷⁶ Le jeudi 30 avril 1981 à Yvetot, avant le deuxième tour de la présidentielle. Source : discours.vie-publique.fr/notices/817014800.html

B. La responsabilité de l'État : l'assimilation entre le Bassin parisien et l'Ile-de-France

De 1964 à 1971, les territoires limitrophes de la région parisienne n'étaient pas éligibles aux aides à la création d'emplois industriels et aux allègements fiscaux pour création ou extension d'entreprises industrielles, contrairement aux territoires de l'Ouest et dans une certaine mesure ceux de l'Est de la France (Figure 96). Les zones exclues de la carte des aides dans le Bassin parisien sont proches de celles de la PAT, ce qui semble indiquer que, dans une logique de *path dependency*, cette carte fut conservée malgré l'émergence de la crise industrielle au début des années 1970. Pourtant, en novembre 1975, le ministre de l'Intérieur Michel Poniatowski présenta un « réexamen » de la politique d'Aménagement du Territoire, motivé par deux éléments majeurs : la crise économique et le recensement de mars 1975. Au-delà des nouvelles logiques d'intervention en contexte de crise et de raréfaction de l'argent public, qui « imposait » de ne pas mettre en œuvre « *un soutien artificiel à des activités économiquement dépassées, mais au contraire [...] une insertion des activités traditionnelles dans une économie moderne d'échanges* » (Michel Poniatowski dans *la Lettre de la DATAR*, n°15-16), ce réexamen devait conduire à une redéfinition des zones prioritaires d'aménagement. Que ce soit dans la *Lettre de la DATAR* ou devant le Sénat (le 27 novembre 1975, lors de la présentation de la politique d'aménagement relative au projet de loi de finance pour 1976), l'unique critère justifiant la redéfinition des zones prioritaires d'aménagement est l'évolution démographique. Le ministre proposa ainsi, en plus de la partie Ouest et Sud-Ouest du territoire national, de particulièrement cibler le Massif Central, la Lorraine et le Nord-Pas-de-Calais, en proie à des difficultés industrielles, mais pas le Bassin parisien.

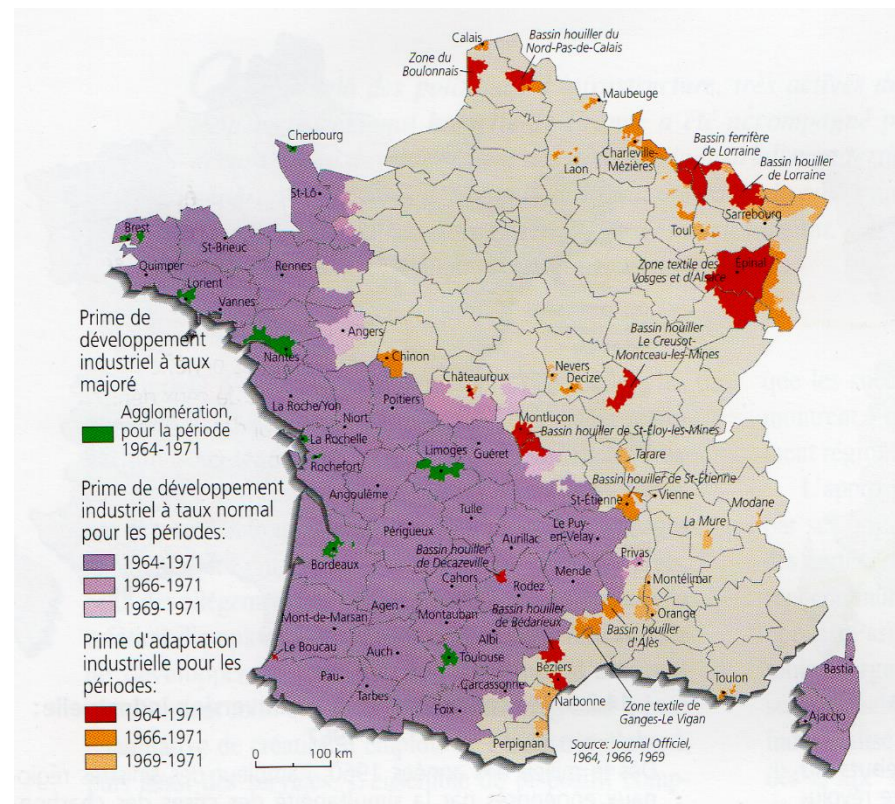
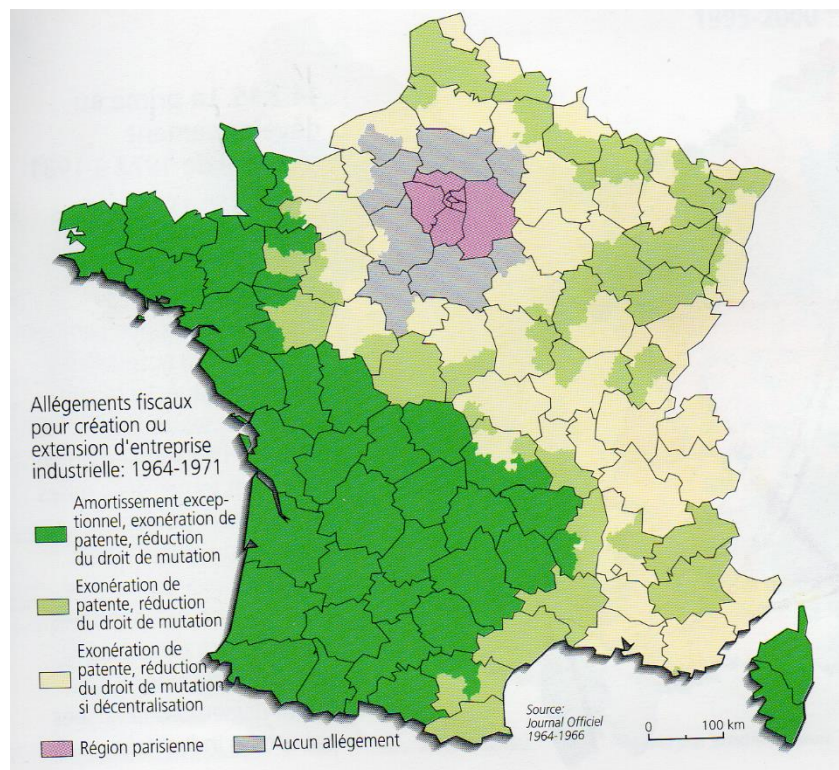


Figure 92 : Carte de la prime de développement industriel et de la carte des zones éligibles aux allégements fiscaux pour la période 1964-1971. Source : Atlas de France, Territoire et Aménagement, Guermond and al., 1995.

Ce dernier fut exclu de la nouvelle carte des aides, au début de la crise industrielle, à cause d'une assimilation du Bassin parisien à la région parisienne à l'aune de la seule prise en compte des variables démographiques. En effet, Michel Poniatowski fit le constat que Paris intramuros avait eu tendance à se vider au cours de la dernière période, tandis que *« les départements de la Grande couronne connaissent pour leur part une croissance explosive, dont les répercussions concentriques se font sentir sur une importante zone d'environ 100km de rayon »*, ce qui le conduisit à affirmer que *« sur un plan démographique, on peut affirmer aujourd'hui qu'il n'existe plus de Région parisienne correspondant aux strictes limites administratives »*. Si ce constat concernant l'artificialité des limites franciliennes paraissait évident et établi d'un point de vue géographique, le problème est que Michel Poniatowski sembla en conclure la fin de la région parisienne³⁷⁷, ce qui le conduisit ensuite à généraliser les constats applicables à la région capitale pour l'ensemble du Bassin parisien. Et de dire, devant le Sénat, que la politique de la DATAR depuis sa création *« avait été engagée, au départ, avec l'idée qu'il fallait équilibrer l'industrialisation très rapide de la France, qu'il fallait lutter contre la dépopulation de certaines régions – de l'Ouest en particulier – qu'il fallait assurer la reconversion minière, limiter le développement du Bassin parisien et favoriser, pour l'équilibrer, le développement d'un certain nombre de métropoles »*.

Alors que la nouvelle carte devait tenir compte du nouveau contexte démographique et de l'émergence de la crise économique, le Bassin parisien fut assimilé à la région parisienne à cause de l'extension de la zone d'influence démographique de la région parisienne au-delà de ses frontières administratives, et le ministre de l'Intérieur en conclut que le développement du Bassin parisien devait dorénavant être limité. Dans le même document, la DATAR sembla lui emboîter le pas en disant que *« du fait de l'évolution économique générale, le Bassin parisien, la région Rhône-Alpes et une partie du Sud-Est, bénéficieront de façon favorable, à moyen terme, de l'évolution de la demande internationale ; leur tissu industriel leur permettra de mieux résister aux à-coups conjoncturels »*. Cela entraîna l'éviction de ces trois ensembles du régime d'aide à l'Aménagement. Les régions du Bassin parisien furent donc majoritairement privées des mécanismes de solidarité nationale à cause d'une extrapolation de la variable démographique, qui ne retranscrivait pourtant qu'une part des dynamiques territoriales, d'une

³⁷⁷ « En ce qui concerne la région parisienne, une remarque d'importance s'impose d'ailleurs : il n'est plus possible d'en définir les limites. Il faut dès lors s'attacher à une notion plus large d'espace parisien ou d'espace central qui rejoint les recherches prospectives sur le Bassin parisien ».

confusion manifeste entre région parisienne et Bassin parisien, et d'un manque de prise en compte du nouveau contexte économique. Par conséquent, la nouvelle carte des aides décidée en 1975 et reprise pour la PAT fut plus ou moins calquée celles de 1964-1971. Il y eut donc une confusion autour du terme de région : les constats concernant la région administrative de l'Ile de France furent généralisés à sa région fonctionnelle.

L'appartenance au Bassin parisien se révéla également être une contrainte pour bénéficier de la décentralisation des centres de recherche nationaux. Dans le n°4 de la *Lettre de la DATAR* (1974), Olivier Guichard énonçait l'objectif de rééquilibrage de la recherche en France, en pointant deux risques possibles : une implantation trop proche de Paris (qui entraînerait un manque d'autonomie), et l'éparpillement³⁷⁸. C'est donc sur ces bases que s'effectua le zonage des territoires éligibles aux primes pour la recherche dans les années 1980 (Figure 87), destinée aux grandes villes hormis celles du Bassin parisien, « trop proche de Paris ».

Le discours de la DATAR et du Ministre de l'Intérieur présentait donc la situation du Bassin parisien comme relativement bonne comparativement aux autres territoires nationaux. Le constat n'était pourtant pas partagé au sein des parlementaires, comme en témoigne le discours du sénateur Jacques Braconnier³⁷⁹ devant Michel Poniatowski, ce même 27 novembre 1975. Il interrogea en effet le Ministre sur « *la politique de la DATAR en ce qui concerne l'aménagement du Bassin parisien* », en livrant son impression : « *il me semble qu'on assiste actuellement à un retournement complet de la politique nationale en ce domaine* ». Il rappela au cours du débat que la politique d'organisation du Bassin parisien devait reporter une partie de la croissance de la région parisienne sur cet espace, autour de trois éléments principaux : « *d'une part, la décentralisation industrielle, d'autre part, le développement des villes de la couronne, enfin, l'organisation de quatre zones d'appui du Bassin parisien* ». Or, il constata que « *s'agissant des villes de la couronne, celles-ci ont été rapidement dépossédées de leur titre au profit des villes nouvelles* », que le Livre blanc du Bassin parisien (1970) était « *resté lettre morte* » et que parmi les quatre zones d'appui, la Basse-Seine avait été un échec, et les objectifs assignés aux vallées de l'Oise et de l'Aisne « *font l'objet à Paris et à la DATAR d'un classement*

³⁷⁸ « Sur la base de cette constatation, il a été décidé que la décentralisation se ferait dans un nombre restreint de points forts, pôles ou métropoles de recherche » (Olivier Guichard, *Lettre de la DATAR*, n°4, 1974).

³⁷⁹ Jacques Braconnier (1924-99), sénateur de l'Aisne de 1971 à 88, UDR, Conseiller Régional de Picardie (1973-86) et maire de Saint Quentin.

dans les archives, sous la rubrique « Préhistoire » ». Malgré ces constats, partagés par les OREAM dirigés par des fonctionnaires de la DATAR (MEBS, 1976), l'État décida de priver le Bassin parisien, dans une large partie, de la solidarité nationale. Néanmoins, il n'est pas seul responsable de ce choix, en partie contraint par les normes imposées par la Commission Européenne.

C. L'influence de la Commission Européenne

Comme en témoigne « *la décision concernant la délimitation des zones pouvant bénéficier de la prime d'aménagement du territoire en France* » datant du 10 octobre 1984³⁸⁰, la Commission européenne influença également le zonage de la PAT, en ce qui concerne les projets industriels. Les projets tertiaires et de recherche étaient en effet perçus comme ne poursuivant pas « *primordialement de finalité régionale, car il répond à un objectif de déconcentration de ces activités hors du Bassin parisien et n'est donc pas concernée par la présente décision* ». Ce constat rejoint la confusion de la DATAR entre région parisienne et Bassin parisien, car hormis la région capitale, les régions du Bassin parisien se caractérisaient justement par une faible représentation du tertiaire et de la recherche, notamment publique. En outre, il apparaît assez étrange que la Commission considérât que le soutien aux projets tertiaires et de recherche ne puissent pas fausser la concurrence entre les régions, au même titre que les projets industriels.

Pour justifier ces aides, les autorités françaises durent avancer une méthodologie d'identification des zones éligibles. Exercice difficile, étant donné que le zonage se basait sur le maillage canton-arrondissement-département, et que seuls les départements bénéficiaient d'informations statistiques. Elles indiquèrent ainsi que les aides dans les régions de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif Central se justifiaient en raison de la persistance de handicaps structurels (sauf dans les 5 agglomérations de Bordeaux, Montpellier, Nantes, Rennes et Toulouse). Elles indiquèrent également que tous les départements dont le taux de chômage dépassait les 8% en 1981 avaient été inclus, sauf « *sept départements, à savoir les départements des Alpes-Maritimes, de l'Eure, de l'Indre-et-Loire, de la Marne, de l'Oise, de la Seine-Saint-Denis et de l'Yonne, bénéficiant d'une situation géographique privilégiée* », au contraire de

³⁸⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A31985D0018>

« quatre départements, les Vosges, la Moselle, l'Indre et la Nièvre », intégrés malgré un taux de chômage inférieur à 8%. Il fut également indiqué que la carte avait également pu être modifiée à l'échelle infra-départementale pour inclure certains cantons et exclure certaines agglomérations. Enfin, les régions avaient été consultées pour effectuer des modifications dans 14 départements³⁸¹.

Cette tentative de justification semble différente des observations établies précédemment, et fut d'ailleurs largement critiquée par la Commission. En effet, elle ne contenait pas de principes forts, ce que ne manqua pas de noter la Commission : l'évolution démographique³⁸² avait parfois été utilisée pour inclure un territoire, mais d'autres territoires ayant les mêmes caractéristiques avaient été exclus ; et la variable du taux de chômage avait également été contournée pour inclure certains départements ne répondant pas au critère et exclure des départements y répondant. La carte des aides semblait plutôt issue d'une conjonction de variables (évolution démographique, revenu du travail) et de représentations des régions en difficulté, voire des négociations entre représentants régionaux et l'État. L'annonce des autorités françaises de la prise en compte du taux de chômage pour la détermination du zonage ne se vérifiait pas statistiquement (Annexe 10). Il est possible que l'État ait avancé cet indicateur pour justifier l'incorporation du Nord-Pas-de-Calais dans la carte des aides, ainsi qu'une grande partie de la Lorraine (région pour laquelle il fallut pourtant « contourner » l'effet de seuil de 8% de chômage). Cela expliquerait pourquoi certains départements aient ensuite été ajoutés et d'autres enlevés, car le taux de chômage ne semble pas avoir été pris en compte, si ce n'est au cas par cas.

De son côté, la Commission envisagea la compatibilité des aides dans le contexte communautaire en comparant les revenus par habitant et la situation de l'emploi dans les régions concernées avec les moyennes communautaires correspondantes, puis en recherchant des disparités au niveau national avec des indicateurs complémentaires (taux de chômage, évolution de l'emploi, structure des activités économiques, soldes migratoires, évolution

³⁸¹ Aisne, Cher, Doubs, Eure, Indre, Indre-et-Loire, Meuse, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Nièvre, Haute-Saône, Seine-Maritime, Somme et territoire de Belfort.

³⁸² « Se décrit parfois par des flux migratoires positifs et parfois par des flux migratoires négatifs, parfois par une faible densité de population et parfois par une densité de population élevée, parfois par un pourcentage de population jeune et parfois par un pourcentage important de population âgée [...] dès lors, la situation démographique ne constitue pas un critère de sélection déterminant dans la méthode française de sélection des zones aidées au titre du développement régional »

démographique). Cela la conduisit à ouvrir une procédure (conformément à l'article 93 du traité) pour non-respect de la concurrence au cœur du marché commun concernant l'éligibilité de certains territoires à la PAT³⁸³. En effet, les seules aides compatibles avec le marché commun étaient :

- a. Les aides destinées à favoriser le développement économique de région où soit le niveau de vie est bas, soit un grave sous-emploi sévit,
- b. Les aides destinées à promouvoir un projet commun d'intérêt européen ou remédier à la perturbation grave de l'économie d'un État membre et
- c. Les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, tant qu'elles n'altèrent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun (Communauté Européenne, 1957b).

La Commission ne prenant principalement en compte que le revenu par habitant et le taux de chômage, il est fort probable que les autorités françaises aient donc incorporé cette dernière variable pour inclure le nord-est de la France dans la carte des aides, les revenus liés à l'industrie étant trop élevés pour justifier leur inclusion au nom du revenu par habitant. Après des précisions (des négociations ?) des autorités françaises, la Commission européenne accepta finalement d'inclure certains départements dans la carte, notamment la Meurthe-et-Moselle.

La Commission européenne influença donc également le zonage de la PAT, au nom du respect de la concurrence dans le marché commun. Cela conduisit à évincer certains territoires du Bassin parisien que l'État souhaitait intégrer au nom des difficultés liées à la crise, comme certains territoires de l'Eure, l'arrondissement du Havre, la Sarthe, et d'autres départements comme le Doubs. D'autres indicateurs que la démographie desservirent également le Bassin parisien, et notamment le revenu par habitant, déconnecté de l'influence de l'activité (les revenus dans l'industrie sont plus élevés que dans l'agriculture) et de la géographie (salariés effectuant les migrations pendulaires et ayant donc des salaires « parisiens ») sur son importance.

³⁸³ L'arrondissement d'Angers, les départements du Doubs, de l'Eure, de la Haute-Marne, de la Sarthe, de la Nièvre, du territoire de Belfort, et pour partie, les départements de la Meurthe-et-Moselle (arrondissements de Lunéville, Nancy et Toul) de la Haute-Saône (Vesoul), de la Seine-Maritime, exception faite de l'arrondissement de Dieppe.

Par la suite, les normes imposées par la Commission Européenne jouèrent un rôle de plus en plus important sur les orientations des CPER, dans la logique d'une construction progressive d'un espace européen d'action publique se manifestant notamment par le transfert à l'Europe de l'agenda des politiques publiques (Muller, 2018), à tel point que les orientations des CPER des régions françaises auraient rejoint celles des programmes FEDER dans la période 2007-2013 (Pasquier, 2012) autour de la priorisation d'éléments appartenant au référentiel néo-régionaliste. L'enjeu est de voir si les priorités de développement des régions du Bassin parisien furent effectivement touchées par ce référentiel, particulièrement inadapté au cas des régions sans métropoles (voir page 167). En effet, parmi les défauts du néo-régionalisme figure la mise au second plan des relations interrégionales et interscalaires (Cumbers et al., 2003), et de l'importance de la *path dependency* (Moulaert, Mehmood, 2008). Ce référentiel d'action privilégie au contraire l'exploitation des ressources endogènes afin de maximiser la compétitivité. Pour les régions du Bassin parisien, l'imposition de ces normes est donc particulièrement problématique, puisqu'elle est susceptible d'ignorer le poids de l'État dans l'histoire économique régionale, ainsi que le rôle structurant joué par la métropole parisienne. Imposé dans un découpage institutionnel déconnecté des réalités métropolitaines comme c'est le cas dans le Bassin parisien, ce modèle de développement conduirait donc à se focaliser sur des éléments secondaires des économies régionales.

IV. L'effet des normes européennes sur les priorités des CPER du Bassin parisien

L'influence des priorités énoncées à l'échelle européenne sur le contenu des politiques de développement économique régionale est étudiée en deux temps : tout d'abord par une analyse de contenu des programmes FEDER (de 1993 à 2020) dans les régions du Bassin parisien ; afin d'observer si l'évolution des priorités entraîna un passage de la convergence à la compétitivité ; puis par une analyse comparée entre les objectifs des programmes FEDER et ceux des CPER pour la période 2015-2020 ; afin de voir s'il y a effectivement une convergence des objectifs, comme le suggère Romain Pasquier à travers l'exemple de la région Ile-de-France (2012).

A. L'évolution de l'orientation doctrinale des programmes FEDER dans les régions du Bassin parisien

En France, les objectifs de cohésion territoriale de la PRE pour la période de programmation 2014-2020 sont absents (Figure 23, page 152). En effet, les priorités³⁸⁴ sont les suivantes : soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone ; améliorer la compétitivité des PME ; investir dans la recherche, le développement technologique et l'innovation ; favoriser le développement des technologies de l'information et de la communication. Les préoccupations environnementales mises à part, toutes les priorités ont pour but d'améliorer la compétitivité territoriale.

L'analyse suivante montre que cette évolution vers des objectifs néorégionalistes (centrés sur les PME, l'innovation et la recherche) se retrouve également au niveau régional, et plus particulièrement dans les régions du Bassin parisien. Néanmoins, ce qui est généralement présenté comme une rupture en 2007 avec l'application de la stratégie de Lisbonne est davantage un approfondissement d'une tendance visible dès les années 1990.

Contraintes méthodologiques

Pour analyser les différents programmes FEDER pour les régions du Bassin parisien³⁸⁵ (Haute et Basse-Normandie, Picardie, Champagne-Ardenne, Centre), un corpus a été constitué à partir des archives de la Commission Européenne³⁸⁶, composé de l'ensemble des programmes FEDER³⁸⁷ pour ces 5 régions pour les périodes suivantes : 1994-1996, 1997-1999³⁸⁸, 2000-2006, 2007-2013 et 2014-2020. La volonté initiale d'analyse de l'évolution de la répartition budgétaire selon les objectifs (formation, innovation, recherche, NTIC, infrastructures, PME...) s'est heurtée à plusieurs difficultés. Tout d'abord, l'absence de certaines données budgétaires (pour la période 2007-2013 en Haute-Normandie, pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013 pour la région Centre) aurait limité la portée de l'analyse. Mais surtout, les données financières

³⁸⁴<http://www.europe-en-france.gouv.fr/Des-programmes-pour-qui-pour-quoi/Programmes-2014-2020#/interregional>

³⁸⁵ Nous avons retenu celles dont la majeure partie du territoire y est intégrée, excluant par conséquent l'Yonne et la Sarthe, des départements rattachés à la Bourgogne et les Pays de la Loire.

³⁸⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/funding/erdf/

³⁸⁷ Sous forme résumée, exceptée pour la période 2014-2020.

³⁸⁸ La période 1994-1999 a fait l'objet de deux programmes.

disponibles correspondent à des énoncés difficilement assimilables à un objectif (Annexe 18). En effet, un énoncé renvoie souvent à plusieurs objectifs, comme par exemple « *Soutien aux entreprises régionales et à la formation des actifs* » (Objectif 1 en Basse-Normandie pour la période 1997-1999), et peut manquer de clarté :

« *Priority 3: giving structure to urban and rural territories: to strengthen cohesion and develop employment and activities in the region's least advanced areas, measures will aim to improve the attractiveness of the Champagne-Ardenne region, improve the quality of life and encourage the development of tourism. Priority will also be accorded to the training of human resources* » (Centre 2000-2006).

En l'absence de données détaillées sur l'ensemble des projets financés, il n'est donc pas envisageable de recourir à cette méthodologie. Une approche plus qualitative d'observation des évolutions territoriales et idéologiques des programmes FEDER a donc été adoptée.

Evolution territoriale

Avant 2000, seule une partie des territoires régionaux était éligible au fonds FEDER. Certaines régions (Haute-Normandie, Picardie) comptaient la majorité de leurs territoires parmi les territoires éligibles, d'autres une grosse minorité (Champagne-Ardenne, Basse-Normandie), tandis que seuls les territoires du Sud de la région Centre étaient éligibles (Figure 93). Pour les programmes 2000-2006, une certaine uniformisation commença à se faire sentir, avec une augmentation des territoires éligibles dans les régions Centre et Basse-Normandie, une diminution en Haute-Normandie, ainsi qu'avec l'éligibilité de territoires dans la région Ile-de-France. Enfin à partir de 2007, tous les territoires infrarégionaux devinrent éligibles.

	1994-96	1997-99	2000-06	2007-13
Haute-Normandie	67	67	53	100
Picardie	56	55	/	100
Centre	8,7	8,7	30	100
Champagne-Ardenne	48,7	49	48,5	100
Basse-Normandie	36,5	48,8	53	100
Ile-De-France	0	0	4,3	100

Figure 93 : part de la population éligible au programme FEDER par région. Source : Commission européenne.

Cette réforme de l'approche territoriale et scalaire³⁸⁹, liée à l'élargissement aux pays d'Europe Central et Oriental (voir page 148), des programmes FEDER entraîna un affaiblissement conséquent des objectifs de convergence pour les régions du Bassin parisien initialement éligibles à l'objectif 2 des fonds structurels (reconversion des anciennes régions industrielles), et ce à deux échelles. Premièrement, à l'échelle interrégionale, les régions aidées se retrouvèrent au même niveau que les régions peu éligibles. L'Ile-de-France et la région Centre furent donc largement bénéficiaires de cette réforme de la carte par rapport aux autres régions. Deuxièmement, à l'échelle régionale, les territoires en difficulté ou en reconversion (par exemple les bassins de Caen ou de Cherbourg en Basse-Normandie) virent les dotations qui leur étaient prioritairement destinées réparties sur l'ensemble du territoire régional, sans que ces dotations n'augmentent (Annexe 18), malgré une hausse du budget de la politique de cohésion de 64,3% entre les périodes 2000-2006 et 2007-2013 (de 229,8 milliards à 377,51 milliards d'euros) et un doublement des fonds alloués à l'objectif 2³⁹⁰.

Standardisation des objectifs autour de l'impératif de compétitivité

Le plan de programmation 2007-2013 effectua surtout une transition entre des objectifs spécifiques à chaque région du Bassin parisien à des objectifs standardisés autour des thèmes de la recherche et de l'innovation, des NTIC, de la compétitivité des PME et de la transition énergétique. Par conséquent, le développement portuaire et la diversification tertiaire en Haute-Normandie, la formation et la modernisation économique en Picardie, ou encore la réindustrialisation du Bassin de Caen et reconversion du bassin d'emploi de Cherbourg en

³⁸⁹ Passage des NUTS 4 aux NUTS 2 en 2007 pour l'objectif 2 (Drevet, 2008).

³⁹⁰ Nommé « Objectif compétitivité régionale et emploi » à partir de 2007.

Basse-Normandie (Annexe 18) laissèrent place à des objectifs désincarnés, signe de l'application du référentiel ubiquiste du néo-régionalisme. Le cas de la Basse-Normandie est à ce titre emblématique de l'évolution de la PRE dans le Bassin parisien (Figure 94). Alors que la majeure partie du budget était allouée à des objectifs de reconversion ou de réindustrialisation sur des bassins ciblés avant 2000 (entre 75% et 85% du budget), la période 2000-2006 amena une transition vers des objectifs qui auraient tout à fait pu être appliqués ailleurs, avec une diminution considérable du budget accordé à la cohésion (aux alentours de 20%). Cette transformation se repère également au niveau sémantique, avec le passage de termes comme « soutien » ou « structurer », à des mots emblématiques du référentiel néorégional tels que « compétitivité », « attractivité », « potentiel régional » ...

1994-1996		1997-1999		2000-2006	
Soutien aux entreprises régionales et à la formation des actifs	23,7%	Soutien aux entreprises régionales et à la formation des actifs	16,5%	Encourager le développement économique, fondation pour la croissance et l'emploi	27,8%
Réindustrialisation du bassin de Caen	44,8%	Réindustrialisation du bassin de Caen	45,7%	Structurer le territoire pour améliorer la compétitivité	51,3%
Poursuite de la reconversion du bassin d'emploi de Cherbourg	30,3%	Poursuite de la reconversion du bassin d'emploi de Cherbourg	36,7%	Développer la qualité de vie et la solidarité pour une cohésion sociale et territoriale équilibrée	19,5%

2007-2013		2014-2020	
Développer le potentiel régional	31,1%	Faire de l'innovation et de la compétitivité des entreprises les moteurs du développement régional	33,5%
Faire en sorte que les TIC servent les entreprises et la compétitivité locale	32,9%	Développer l'offre numérique sur le territoire	13,7%
Contribuer au dynamisme et la cohésion locale	22,4%	Faire de la Basse-Normandie une écorégion attractive	32,4%
Renforcer l'attractivité régionale avec une vision du développement durable	11,9%	Augmenter les compétences pour favoriser l'insertion durable en emploi, en donnant la priorité aux personnes les moins qualifiées	16,9%

Figure 94 : Objectifs FEDER pour la région Basse-Normandie. Source : Commission Européenne

Malgré les changements importants introduits par l'application de la stratégie de Lisbonne (2001) puis de la stratégie Europe 2020, il s'agissait néanmoins davantage d'un approfondissement de certains objectifs antérieurs que d'une rupture totale avec l'application de nouvelles idées. En effet, on retrouve des objectifs de compétitivité, d'attractivité ou encore de développement endogène dans les programmes FEDER destinés aux régions du Bassin parisien avant 2007, surtout dans les régions Centre³⁹¹ et Champagne-Ardenne³⁹². Il y avait en effet une plus grande diversité doctrinale dans les programmes régionaux avant l'application de la stratégie de Lisbonne. De plus, des objectifs de convergence et de cohésion demeurent dans les programmes FEDER, même s'ils sont plus marginaux, comme le montre les montants engagés à ce sujet. Cela est particulièrement marqué en Picardie, dont l'objectif 3 était en 2007 « cohésion sociale et accessibilité », et autour du thème de l'inclusion en 2014³⁹³.

L'étude des programmes FEDER de 1994 à 2020 dans les régions du Bassin parisien confirme donc les observations de la littérature scientifique concernant l'infléchissement de la PRE vers le référentiel néo-régionaliste, malgré l'existence d'une certaine continuité des orientations. Cela est susceptible d'engendrer un certain nombre de problèmes dans ces régions sans métropole : une focalisation sur les ressources endogènes et un oubli des enjeux relatifs à l'interrégionalité, pourtant primordiale dans ce type de régions afin de dépasser le caractère inopérant des limites administratives et ainsi prendre en compte notamment les relations de dépendance économique et les problématiques liées à l'existence de corridors de transport. L'objectif de la partie suivante est de voir si ce référentiel d'action dictée par la Commission Européenne à travers la PRE a influencé les objectifs des CPER dans le Bassin parisien.

B. La convergence des CPER ?

³⁹¹ « Tirer parti du potentiel endogène » en 1997-99 ; « to encourage endogenous development » 2000-06

³⁹² 1994-96 : « la stratégie consiste à stimuler les potentialités internes et la compétitivité des acteurs économiques, ainsi qu'à accroître les capacités d'accueil de nouvelles activités dans les zones concernées, notamment en ouvrant celles-ci sur l'extérieur de la région » ;
1997-99 : « l'objectif est d'aider les acteurs économiques à accroître leurs capacités endogènes de développement ainsi que de favoriser l'accueil d'activités nouvelles »

³⁹³ « Renforcer l'accès au numérique dans une logique de compétitivité et d'inclusion » (O2) ;
« Favoriser une croissance inclusive par l'amélioration des conditions de vie des populations picardes les plus vulnérables » (O7).

Les autorités françaises choisirent d'articuler les CPER aux fonds structurels dès 1988, mais cela fut particulièrement marqué à partir de la période 2000-2006, avec la mise en place d'un calendrier commun et la volonté de concentrer les actions autour de thèmes prioritaires (Commissariat général au plan, Magnier, 2002). Ce constat du Commissariat Général au Plan correspond à l'eupéanisation des CPER repérée par Romain Pasquier lors de la programmation 2000-2006, notamment contraint par le principe d'additionnalité des fonds, « *clé de voute de la gestion des fonds structurels* » (Pasquier, 2012). Ainsi, les objectifs de la région Ile-de-France pour la programmation 2007-2013 étaient sensiblement les mêmes dans le CPER et dans le programme FEDER (Pasquier, 2012).

Néanmoins, les orientations des CPER de l'Ile-de-France ne représentent pas l'ensemble des régions françaises, comme nous avons pu le voir à propos de la première génération de CPER (page 316). La question est de savoir si les priorités des CPER des régions du Bassin parisien convergent elles aussi avec les normes édictées par la commission européenne dans la PRE. Pour cela, les postes de dépenses selon les différents « volets³⁹⁴ » des CPER sont analysées dans les cinq régions principales du Bassin parisien, et les objectifs des CPER de la Haute-Normandie pour les deux dernières programmations sont plus spécifiquement ciblés afin de voir si l'on observe une concordance avec les objectifs néorégionalistes des programmes FEDER.

La répartition de la manne financière dans les différents « volets » de dépenses des CPER dans les régions du Bassin parisien (Figure 95) - malgré des différences révélatrices des négociations entre l'État et les régions³⁹⁵ - sont semblables. S'ils possèdent de nombreuses concordances terminologiques avec les objectifs FEDER - « enseignement supérieur, recherche et innovation », « transition écologique », « numérique » - la majorité des crédits est néanmoins affectée à la « mobilité multimodale » : 59,1% en Haute-Normandie, 65,4% en Picardie, 40,5% en Champagne-Ardenne, 53,6% en région Centre et 54,4% en Basse-Normandie. Or, ce volet consacre des investissements à des développements d'infrastructures, ce qui ne figure (quasiment) plus dans les objectifs FEDER, notamment en France. Malgré de fortes similitudes

³⁹⁴ Ils sont standardisés pour toutes les régions autour des thèmes suivants : mobilité, transition écologique, enseignement-recherche-innovation, numérique, emploi et territorial.

³⁹⁵ Certaines régions se sont plus engagées que l'État, comme la Picardie et la région Centre, d'autres moins, comme la Haute-Normandie. Le cas de la Basse-Normandie est intéressant, puisque pour chaque volet il y a une égalité dans les investissements des 2 parties.

dans le vocabulaire employé et les postes de dépenses identifiés, les CPER du Bassin parisien conservent une certaine autonomie vis-à-vis de l'eupéanisation des politiques publiques, avec une prédominance accordée aux infrastructures de transport.

	Haute-Normandie		Picardie		Champagne-Ardenne		Centre		Basse-Normandie	
	État	Région	État	Région	État	Région	État	Région	État	Région
Mobilité multimodale	256,2	148,5	169,9	336,7	172,9	76,1	168,8	276,1	131,7	131,7
Enseignement supérieur, recherche et innovation	23,2	67,7	25	23,6	19,7	66,4	46,6	55,4	20	20
Transition Ecologique et Energétique	61,1	57,3	67,8	49,2	54,3	72,79	70,4	55,2	58,5	33,5
Numérique	0,9	13,2	1,1	1,1	1,1	22,1	1,7	3,6	3,4	3,4
Volet Innovation, filières d'avenir, usine du futur	0	12	5	5	3,3	22,5	41	40	0	0
Emploi	5,7	13,3	6,9	6,9	4,8	4,8	9	9	6,3	6,3
Territorial	18,1	8	50,5	26,5	50,5	44	65,6	67,1	22	47,2
TOTAL	365,2	319,9	326	448,8	306,5	308,8	362	467,9	242,1	242,1

Figure 95 : Les volets des CPER dans les régions du Bassin Parisien. Source : les différents CPER.

Une observation plus qualitative des objectifs des CPER 2007-2013 et 2014-2020 pour la région Haute-Normandie (Figure 96) montre également de fortes différences avec les intitulés des objectifs FEDER. En effet, les termes favorisés du référentiel néo-régionaliste - « NTIC », « innovation », « compétitivité » ou encore « PME » - sont ainsi absents des intitulés. Les objectifs sont davantage orientés vers les objectifs de développement durable : la formation, le développement d'infrastructures, l'investissement dans des filières d'avenir, et la transition économique et écologique. La convergence observée par Romain Pasquier en Ile-de-France ne se retrouve pas dans le Bassin parisien. Les CPER des régions du Bassin parisien ne sont ainsi pas alignés sur les programmes FEDER autour d'orientations néorégionales, et sont davantage imprégnés par l'idéologie du développement durable que par une exacerbation de la compétitivité. Chaque niveau de gouvernance prend donc en charge une thématique particulière, suivant le principe de subsidiarité.

2007-2013	2015-2020

1/ Doter les haut-normands des compétences nécessaires à leur avenir	1/ Développer les infrastructures pour conforter le développement de notre territoire • l'organisation des infrastructures de transport s'inscrit dans une logique multimodale, • le développement des usages numériques doit s'étendre à tout le territoire.
2/ Affirmer la fonction d'interface maritime et internationale de la Haute-Normandie	2/ S'inscrire dans une logique globale de mutation écologique et économique • la transition écologique et énergétique est au service du développement économique, social et environnemental • le Contrat de plan conforte les pôles d'excellence et accompagne les mutations.
3/ Soutenir les filières d'avenir créatrices d'emplois et de richesse : l'automobile, l'aéronautique, l'électronique, la logistique, la chimie, la biologie et la sante	3/ Accroître le niveau de formation et sa cohérence avec les besoins du territoire • l'adaptation de l'offre de formation permet de sécuriser les parcours professionnels, • les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche développent des actions communes.
4/ Diversifier les activités pour assurer la transition économique de la Haute-Normandie et préserver l'emploi	4/ Le volet territorial du CPER permet de s'adapter aux spécificités du territoire régional • le volet culturel répond à des ambitions fortes, • les territoires en déficit de services au public justifient des approches différenciées, • les territoires vulnérables subissant des restructurations économiques importantes nécessitent un soutien spécifique, • le contrat de plan conforte les fonctions de la Métropole Rouen Normandie.
5/ Atteindre un nouvel équilibre environnemental	
6/ Favoriser un développement équilibré et solidaire du territoire haut-normand et renforcer son attractivité	
7/ Valoriser durablement les ressources de l'agriculture, de la forêt et de la pêche	

Figure 96 : Les objectifs des CPER en Haute-Normandie (2007-2013 et 2015-2020)

Pour conclure, les objectifs des CPER des régions du Bassin parisien ne convergent pas avec ceux des programmes FEDER, malgré des emprunts sémantiques qui semblent être requis par le principe d'additionnalité des fonds. Tandis que les partenariats régionaux avec la Commission européenne exacerbent la compétitivité, ceux menés avec l'État amènent d'autres

composantes du développement durable (notamment le social) et investissent massivement dans les infrastructures de transport. Il y a donc une répartition des tâches budgétaires, au nom du principe de subsidiarité, entre les différentes échelles. La question qui se pose est la place des volontés régionales dans cette double imposition de normes. Si la régionalisation des fonds structurelles permet le développement de capacités politiques locales (Pasquier, 2012), les régions ne semblent pas en position de faire entendre leurs voix³⁹⁶, et se retrouvent simples exécutants de politiques publiques territoriales décidées à des échelles macro.

³⁹⁶ Comme le révèle le rapport du Commissariat Général au Plan en 2002, les perspectives régionales ont peu débouché sur des stratégies dans les CPER et les programmes FEDER (Commissariat général au plan, Magnier, 2002)

Conclusion : les régions périmétropolitaines du Bassin parisien n'ont pas bénéficié de politiques d'autonomisation mais doivent appliquer des normes de développement en se basant sur leurs ressources endogènes

Ce chapitre a permis de montrer que malgré la nouvelle donne institutionnelle entraînée par les lois de décentralisation, l'État n'a pas cherché à adapter les régions sans métropole du Bassin parisien au nouvel exercice qui leur était imposé, à savoir la conduite du développement économique. Alors qu'elles étaient particulièrement dépendantes d'une relation centre-périphérie avec Paris et qu'elles subissaient la crise industrielle, elles ne bénéficièrent pas de mesures d'aides à l'autonomisation, ni même de la solidarité de l'État jusqu'en 1995, date à laquelle la carte de la PAT fut réformée et le Bassin parisien devint éligible³⁹⁷. En effet, alors que l'aménagement des zones d'appui³⁹⁸ (de la région parisienne) à la fin des années 1960 s'était soldé par un échec, que le Livre blanc du Bassin parisien avait été oublié, et que les grandes villes de cet espace n'avaient été concernées ni par la politique des métropoles d'équilibre, ni par l'aménagement de la région parisien (dans le SDAURP), les régions périmétropolitaines du Bassin parisien furent jugées suffisamment bénéficiaires des politiques des décennies précédentes pour être évincées des régions prioritaires de l'Aménagement. Cela fut justifié à l'échelle nationale et européenne par des indicateurs : l'évolution démographique et le revenu par habitant. Dans cette lecture partielle de la réalité, les régions du Bassin parisien paraissaient avantagées, du fait de la déconcentration industrielle, des effets démographiques et salariaux qu'elle avait entraînés, ainsi que les effets de voisinage de l'Ile-de-France. La décision d'exclure ces régions de la carte des aides a donc tout d'abord été contrainte par des biais cognitifs : les éléments sur lesquels se sont appuyés les décideurs faisaient apparaître des régions favorisées dans le Bassin parisien par rapport aux autres régions françaises.

Pourtant, ces indicateurs ne permettaient pas de retranscrire les enjeux post-décentralisation, puisqu'ils étaient relativement indépendants des mécanismes permettant à un territoire d'impulser efficacement son propre développement (services liés à l'attractivité, innovation, métropoles...). Pourtant, que ce soit dans le régionalisme autogestionnaire de

³⁹⁷ Cette année-là, le Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) fut également créé, et la répartition régionale des crédits (1995-1999) continue de montrer la faiblesse des subventions reçues par les régions du Bassin parisien, en valeurs absolue (millions de francs) et relative (millions de francs par habitant) (Guermond et al., 1995).

³⁹⁸ Basse-Seine, Vallée de l'Oise, Vallée de l'Aisne, Vallée de la Loire.

Michel Rocard – qui mit en place les CPER – ou dans les normes de compétitivité imposées depuis la stratégie de Lisbonne (2000) par l’Union Européenne, l’autonomie régionale occupe une place cruciale, puisqu’il est demandé aux régions de mettre en place un développement à partir de l’exploitation de leurs ressources endogènes, en sollicitant pour cela un accompagnement de l’État (CPER) ou de l’Union Européenne (FEDER). L’application du référentiel néo-régionaliste promu par l’UE pose problème par sa focalisation sur les ressources endogènes des territoires, qui a tendance à occulter l’importance de l’interrégionalité. Or, dans des régions subissant la polarisation d’une ville globale comme l’est Paris, ce problème est exacerbé. Il serait nécessaire, à l’avenir, de prolonger cette question cruciale de l’interrégionalité. A cet effet, une analyse exploratoire sur les réseaux d’acteurs normands – retranscrits à partir des hyperliens de leurs sites internet – a été menée³⁹⁹ (Annexe 19), mais ne constitue qu’une petite part du travail à mener. De plus, l’imposition de normes de la part de l’UE va à l’encontre de certains effets recherchés comme la « libération des énergies locales » que contenait le référentiel du régionalisme décentralisateur, à cause des régulations⁴⁰⁰ référentielle et budgétaire (Leroy, 1999) introduites dans les CPER et les programmes FEDER.

Une autre contrainte pesa sur l’exclusion des régions péri-métropolitaines du Bassin parisien de la carte des aides et des politiques de déconcentration tertiaire. Alors qu’elles subissaient la crise industrielle causée notamment par l’importance des déconcentrations d’emplois industriels peu qualifiés quelques décennies auparavant - ce qui est lié à leur appartenance à l’aire d’influence de Paris – et que l’absence de métropole était due à la proximité de la capitale, ce fut ironiquement au nom de leur appartenance au Bassin parisien qu’elles ne bénéficièrent pas des aides à la reconversion et des déconcentrations tertiaires. Cela questionne notre concept de *territorial dependency*, puisque cette décision fut contrainte par l’appartenance à un territoire sans réalité institutionnelle. Il paraît donc nécessaire de préciser le concept en notant que les configurations territoriales contraignant la décision peuvent être « réelles » (par exemple des frontières administratives), mais peuvent aussi être des représentations informelles présentant un écart avec la réalité.

³⁹⁹ Elle permet notamment de montrer qu’il existe très peu d’interrégionalité dans les réseaux affinitaires des sites internet des acteurs normands. Les limites de cette étude sont néanmoins trop importantes pour permettre d’exploiter les résultats et de réaliser une abstraction entre un acteur et son site internet.

⁴⁰⁰ Michel Rocard soulignait d’ailleurs l’importance de ne pas soumettre les régions à ce genre de contraintes, qui allaient à l’encontre de la décentralisation et du régionalisme autogestionnaire qu’il promulguait.

Après avoir constaté les blocages rencontrés par les régions périmétropolitaines du Bassin parisien sous l'effet conjoint de la *path* et de la *territorial dependency*, un dernier chapitre propose d'analyser les initiatives de coopération interrégionales mises en place depuis les années 1990, car leur ambition de dépasser des limites territoriales pour conduire certaines politiques sectorielles à une échelle macro-régionale jugée plus adaptée pourrait permettre de sortir du piège territorial initié par le découpage des régions de programme dans le Bassin parisien. L'examen de ces différentes initiatives (charte du Bassin parisien, Grand Paris, Axe Seine...) est également l'occasion de questionner le rôle des limites régionales sur les chances de réussite de l'interrégionalité.

Les initiatives de coopération interrégionale dans le Bassin parisien
depuis les années 1990 : la fin des blocages ?

Ce dernier chapitre occupe une place à part, puisqu'après avoir identifié un certain nombre de blocages au développement économique dans le Bassin parisien, causés notamment par la *territorial dependency*, il a pour objectif d'observer – sans le déploiement d'une analyse – une tendance prégnante depuis les années 1990 avec le renouveau accordé, après son essor dans les années 1960 et son essoufflement dans les années 1970, à l'idée d'une interrégion à l'échelle du Bassin parisien. Cela a notamment donné lieu à l'élaboration d'une charte du Bassin parisien (1994), suivie d'un contrat de plan interrégional État-région (1994-1999), et à la politique du Grand Paris jusqu'au Havre (2008). De plus, cela a généré des interactions interrégionales entre de nombreux acteurs du Bassin parisien : les présidents de conseils régionaux, les préfets, ou encore les maires des principales agglomérations. Comme dans les années 1960, ce nouvel élan est dû au renouvellement du schéma directeur de l'Ile-de-France – initié en 1990 et 2005 – qui provoque systématiquement des mobilisations dans le Bassin parisien. En effet, la gestion des marges franciliennes par l'Ile-de-France et les projets d'aménagement et d'infrastructure (port du Havre, Canal Seine-Nord, LNPN) voués à améliorer son insertion dans la mondialisation impactent directement les régions du Bassin parisien (Gilli, dans IAURIF, 2009).

Ce recours à la coopération interrégionale, définie comme « *l'instauration de relations entre des collectivités régionales pour engager des échanges, des projets communs de développement et d'aménagement* » (Perrin, 2012), apparaît comme une solution possible pour sortir de la *territorial dependency* qui touche les régions du Bassin parisien. En effet, comme toute forme de coopération territoriale, elle prend acte du caractère inopérant des limites administratives (Perrin, 2012) et de la nécessité de les dépasser en optant par « *de nouvelles logiques, notamment coopératives* » (Bussi, 2009), notamment pour les actions d'aménagement du territoire et de développement économique. L'objectif de développement économique dévolu à l'échelon régional coexiste en effet avec d'autres missions, démocratiques et administratives, et même dans l'hypothèse de l'existence d'un gabarit régional « idéal » pour l'efficacité économique, il ne serait pas forcément contingent avec ces autres missions. Il faudrait alors soit privilégier « *un système de relation plutôt qu'un autre* » (Raffestin, 1979), par exemple accepter qu'à l'échelon régional, les enjeux économiques priment sur les autres, ou alors réaliser un compromis entre plusieurs enjeux (économiques, administratifs, démocratiques), ce qui a déjà été réalisé en 1955-58 et en 2015, conduisant aux problématiques déjà évoquées. De plus, le constat historique de l'inertie des maillages territoriaux français – la commune, le département, maintenant la région – met aujourd'hui en doute la pertinence de

chercher à découper le territoire en fonction de critères économiques. En effet, s'il aurait pu être opportun de découper des régions à partir de critères économiques dans les années 1960 (voir chapitre 1), la multiplicité des missions confiées aux régions et l'essor des aspirations interterritoriales (Vanier, 2008) rend cette option de moins en moins pertinente, d'autant plus que comme le dit Claude Raffestin (1979) : « *l'économie postule une information structurante à courte durée d'existence : maillage instable contre maillage stable* ». Toutefois, des analyses statistiques menées sur le système des villes européennes entre 1800 et 2000 ont montré une certaine permanence de la configuration spatiale et une « *stabilité morphologique* » (Pumain, 2006), contredisant ainsi la supposée instabilité des maillages réalisés à partir de l'aire d'influence des métropoles. Par contre, les critères de découpage qui identifient aujourd'hui les métropoles comme les moteurs de l'économie peuvent changer, et il faudrait alors une refonte totale du maillage en fonction de nouveaux critères à définir. Cette relative instabilité des territoires nécessaires pour l'action publique s'opposerait ainsi à la relative inertie⁴⁰¹ des maillages territoriaux (Balme, 1997). La coopération territoriale⁴⁰², c'est-à-dire une « *méthode d'action par laquelle des personnes ayant des intérêts communs constituent une association territoriale où le pouvoir de décision de chacun est égal et les risques comme les bénéfices partagés* » (Bussi, 2009), s'est donc imposée comme une alternative à un changement de maillage⁴⁰³, même si la modification de la carte régionale (2015) montre qu'il n'y a pas substitution d'une logique pour l'autre.

Après un historique de l'essor de la coopération interrégionale en France, des acteurs qui la produisent ainsi que des limites et des interrogations engendrées par ces expériences, ce chapitre présente les initiatives dans ce domaine entreprises dans le Bassin parisien de 1990 à nos jours, en observant les points de blocage rencontrés. Des exemples de pratique interrégionale sont ensuite exposés à travers l'exemple des pôles de compétitivité, comme celui de la *Cosmetic Valley*, ainsi que leurs limites. En définitive, l'objectif est d'observer si les

⁴⁰¹ L'évolution récente des régions, des intercommunalités et des communes nouvelles incite à tempérer certains constats élaborés à la fin des années 1990 concernant l'inertie des maillages territoriaux.

⁴⁰² Qui a surtout été étudiée en économie politique (notamment les théories des jeux) et en science régionale (dans l'étude des milieux territoriaux d'innovation : clusters, districts industriels, technopôles...), et introduite sous l'impulsion de Michel Bussi notamment en géographie (Bussi, 2009).

⁴⁰³ Comme le propose Jacques Lévy avec une grande région du Bassin parisien autour de Paris (Lévy, 2015).

coopérations interrégionales peuvent permettre de dépasser les mécanismes de blocage (territoriaux, cognitifs, incrémentaux, intérêts) identifiés précédemment.

I. L'essor de la coopération interrégionale

Le développement de la coopération interrégionale est dû, selon Thomas Perrin (2012), au constat du caractère inopérant des découpages administratifs déjà identifiés ainsi qu'à la volonté politique des institutions régionales, afin d'asseoir « *leur légitimité, à la fois sur leur capacité d'action dans le système communautaire de gouvernance à niveaux multiples et sur l'attractivité et la compétitivité de leur territoire* » (Perrin, 2012). La coopération interrégionale serait donc un moyen pour les régions d'accomplir des objectifs de la doctrine « néo-régionaliste » décrite par Richard Balme ou Michael Keating (Balme, 1996 ; Keating, 1998) dans le contexte de la construction européenne, à savoir des objectifs politiques (augmentation de la capacité politique ; Pasquier, 2012) et économiques, grâce à l'acquisition d'une « masse critique » nécessaire pour gagner de la compétitivité⁴⁰⁴ face aux autres régions. Malgré des points communs avec l'appellation de néo-régionalisme utilisée par John Lovering (1999) pour décrire la promotion de la région comme échelle idéale du développement économique, par l'exploitation des ressources endogènes du territoire dans un objectif unique de compétitivité, le « néo-régionalisme » décrit par Michael Keating montre comment les régions cherchent à augmenter leur capacité politique et à ces fins encourage la coopération entre les acteurs régionaux. Ainsi, la mise en place de politiques de coopération interrégionale vise à mieux positionner les régions françaises à l'échelle européenne, afin d'avoir une taille perçue comme plus adaptée et plus conforme à celles des autres régions européennes.

1. L'influence de l'Union Européenne

Plusieurs acteurs ont contribué au renforcement de la coopération interrégionale, et notamment l'Union Européenne, qui y voit une façon de renforcer l'intégration des territoires. Ainsi, la coopération interrégionale correspond à l'Objectif 3 de la politique régionale européenne, après la convergence (Objectif 1) et la compétitivité régionale et emploi (Objectif 2). Romain Pasquier (2012) identifie trois formes d'organisations de coopération interrégionale au sein de l'Union Européenne : « *les coopérations régionales bilatérales, les associations*

⁴⁰⁴ Selon une logique de « coopération », c'est-à-dire la cohabitation apparemment antagoniste entre la coopération et la compétitivité.

régionales à vocation représentative et les réseaux thématiques » (Pasquier, 2012). Les coopérations régionales bilatérales correspondent à des accords de coopération, parfois anciens, entre des régions qui ne sont pas forcément continues. Par exemple, l’Ile-de-France possède des accords avec la Région Bruxelles-Capitale, le Land de Brandebourg et le *voïvodie* de Mazovie en Pologne (Pasquier, 2012). Ce type d’accord témoigne pour Romain Pasquier d’un changement d’échelle des stratégies politiques des acteurs régionaux, qui cherchent à construire de nouveaux réseaux avec des régions aux problématiques similaires ; l’Ile-de-France a ainsi « *beaucoup plus d’intérêts communs avec la Lombardie ou la Bavière qu’avec le Limousin ou la Bourgogne* » (témoignage d’un secrétaire général pour les affaires régionales d’Ile-de-France, cité par Pasquier, 2012). Les associations régionales à vocation représentative ont des fonctions de représentation et de lobby auprès des instances communautaires, à l’instar du Conseil des communes et régions d’Europe (CCRE) et de l’Assemblée des régions d’Europe (ARE) (Pasquier, 2012).

La dernière forme de coopération interrégionale encouragée par l’Union Européenne correspond aux réseaux thématiques transrégionaux tels que les programmes INTERREG qui visent à « *renforcer le sentiment d'appartenance à un espace commun et la conscience d'intérêts partagés, tisser des partenariats d'acteurs pour le développement économique et les pôles d'excellence transfrontaliers, construire un espace commun attractif pour y vivre et le visiter et assurer le développement durable de l'espace commun* » (programme INTERREG IV, cité par Perrin, 2012), mais également d’autres réseaux promouvant par exemple l’innovation (rurale, écologique), le développement rural ou encore la *silver economy* (Pasquier, 2012). Les programmes INTERREG⁴⁰⁵, dont la période 2014-2020 correspond à la cinquième génération, sont déclinés en coopérations transfrontalières (INTERREG A), transnationales (B) et interrégionales (C), autour de priorités comme la recherche et l’innovation, la compétitivité des PME, l’économie décarbonée et la gestion de l’environnement. Néanmoins, ces coopérations, dont le nombre augmente rapidement, vont « *cependant de pair avec des statuts institutionnels généralement précaires qui peuvent grandement compliquer le déroulé de la coopération* » (Perrin, 2012). Ainsi, alors que l’Union Européenne utilise les coopérations interrégionales pour renforcer l’intégration entre les pays-membres autour de thématiques centrées sur la

⁴⁰⁵ Voir <https://www.interregeurope.eu/about-us/what-is-interreg-europe/>

promotion de la compétitivité économique, l'État français encourage également les coopérations interrégionales, autour de la thématique de l'Aménagement du territoire.

2. Le rôle de l'État

L'État a joué historiquement un rôle important dans la coopération interrégionale, notamment à travers l'adoption de découpages réunissant plusieurs régions administratives ou départements pour la répartition des services de l'État en région, comme par exemple les régions militaires, les administrations pénitentiaires (Figure 97), le découpage du ministère de l'équipement ou encore des entreprises de service public comme La Poste, France Télécom ou EDF (Guigou, 2007). De plus, dans les différents Plans d'aménagement étaient identifiés de grandes régions partageant des problématiques communes, même s'il n'y avait pas de coopérations programmées dans ces zones. Par exemple, dans les III^{ème} et IV^{ème} Plans, neuf zones étaient identifiées : Paris et Bassin parisien, Nord, Est, ouest, Massif central, Midi aquitain et pyrénéen, Midi méditerranéen, Bassin rhodanien (cités par Perrin, 2012). La loi de réforme régionale du 5 juillet 1972 prévoyait également des possibilités de coopération interrégionale avec l'opportunité de créer des conférences interrégionales (pour débattre de problèmes d'intérêt commun, même entre des régions non limitrophes), des conventions interrégionales (pour l'étude, le financement et la réalisation d'équipements) et des institutions d'utilité commune dotée de personnalité morale et d'autonomie financière (Sudre, 1983). Malgré quelques expériences de conférences interrégionales surtout autour de la thématique du transport⁴⁰⁶, ce dispositif a été « *utilisé avec une grande réticence* » par les établissements publics régionaux en raison de leur manque de maîtrise sur la coopération, puisqu'ils pouvaient en être dessaisis au stade de l'initiative par des organismes régionaux parallèles et au stade de la finalisation par l'État (Sudre, 1983). Ce dispositif était par conséquent plus « *un instrument d'accompagnement d'une politique nationale qu'un instrument de promotion d'un « authentique politique de développement interrégionale »* », mais n'a pas été modifié durant les lois de décentralisation (Sudre, 1983).

⁴⁰⁶ Dans le cadre de la liaison fluviale Rhin-Rhône, de la modernisation du Canal du Midi (entre Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon), de la politique routière et du droit de la mer et du littoral (entre Pays de la Loire, Bretagne, Poitou-Charentes et Basse-Normandie).

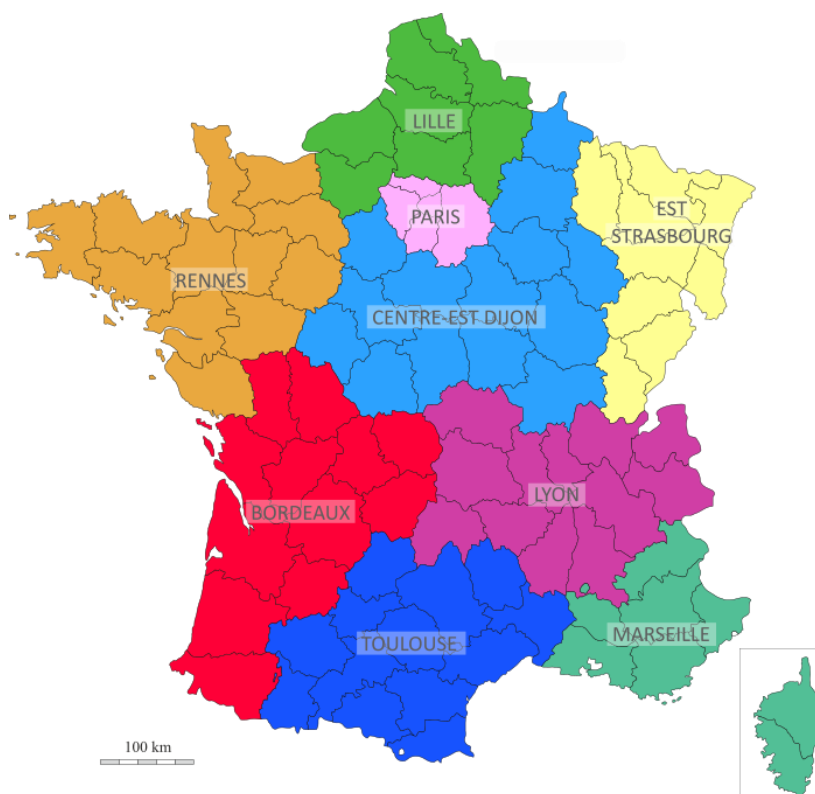


Figure 97 : carte de l'administration pénitentiaire, de 2008 à 2016. Réalisation : N. GOUIN, 2020.

Ainsi, le véritable point de départ à l'échelon national de la politique contemporaine de coopération interrégionale date de 1990, lorsque le CIAT⁴⁰⁷ désigne sept grands chantiers d'animation interrégionale : Grand Nord, Grand Est, Sillon Saône-Rhône, Midi-Méditerranée, Façade atlantique, Espace central, et Grand bassin parisien. Jusqu'en 1994, des travaux de prospectives sont menés dans ces chantiers, sans qu'ils soient suivis de réalisations concrètes, et nourrissent le débat national sur l'Aménagement du territoire (Perrin, 2012). Ces grands chantiers sont ensuite structurés en MIIAT⁴⁰⁸ en 1997, placées sous la direction d'un préfet coordinateur, à partir de groupement des régions administratives auxquelles peuvent être associés d'autres territoires en fonction des problématiques (Perrin, 2012). Les missions des MIIAT sont la réalisation de documents d'orientation, réalisés à partir de diagnostics territoriaux et permettant d'identifier des chantiers opérationnels. De nature expérimentale dans un premier temps, elles deviennent permanentes en 2003-2004 et renommées Missions d'étude et de développement des coopérations interrégionales et européennes (MEDCIE). La loi sur

⁴⁰⁷ Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire.

⁴⁰⁸ Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire.

l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992⁴⁰⁹ témoigne également de l'importance croissante accordée aux coopérations interterritoriales puisqu'elle a pour objectif de relancer la construction intercommunale par des incitations financières et fiscales destinées à faire des intercommunalités des territoires de projet (Richer, 2008). Cette loi réforme également l'organisation territoriale de l'État en renforçant les pouvoirs des préfets de régions (Pasquier, 2012).

L'importance de l'interrégionalité s'affirme aussi dans les travaux de prospective de la DATAR, comme le montre le rapport dirigé par Jean-Louis Guigou *Aménager la France de 2020* (2000), dans le but de « *renforcer leur intégration [des villes] et de gagner en efficacité à l'échelle de l'ensemble du territoire* » (Guigou, DATAR, 2000). En effet, la promotion de l'interrégionalité est directement liée par la DATAR aux « *perspectives d'internationalisation et d'eupéanisation des économies régionales* », et cette nouvelle forme de coopération territoriale est au service d'un objectif plus général de puissance : « *il faudra engager un effort vigoureux sur l'interrégionalité pour faciliter le positionnement de la France dans l'Europe* » (Guigou, DATAR, 2000). On retrouve ainsi dans ce rapport les éléments du néo-régionalisme (Keating, 1998). A la même période, un rapport de la commission Mauroy (*Refonder l'action publique locale*, 2000), à la recherche de « *territoires pertinents et dynamiques* » (Mauroy, 2000) mais confronté à un découpage régional aux lacunes évidentes mais que la population souhaite conserver, « *trouve dans la coopération interrégionale une voie de dépassement* » (Perrin, 2012). De plus, les régions ont également initié certains projets interrégionaux (Figure 98).

- Contrat de plan interrégional du Bassin parisien avec l'État de 1994 à 1999, et création d'une conférence interrégionale du Bassin parisien en 2006 ;
- Coopérations avancées entre les deux régions normandes, particulièrement concernées par les nouvelles perspectives de fusion de régions ouvertes par la réforme de 2009- 2010 ;
- Coopération entre Centre et Pays de Loire sur la valorisation touristique du Val de Loire, inscrit en 2000 au patrimoine de l'UNESCO ;

⁴⁰⁹ LEGIFRANCE, 1992. Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République [en ligne]. 6 février 1992. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>.

- Partenariats anciens et structurés entre régions du Grand Ouest ou du Grand Est, avec par exemple le Réseau des universités de l'Ouest Atlantique et l'association des régions françaises du Grand Est (Rolland-May, 2004) ;
- Pôle mondial de compétitivité Aerospace Valley entre Aquitaine et Midi-Pyrénées qui ont mis en place depuis 2010 un appel à projets commun dans les domaines de la recherche et du transfert de technologie ;
- Lancement, en 2008, du premier Groupement d'intérêt public interrégional entre Auvergne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes pour coordonner leurs politiques en faveur de l'aménagement du Massif central ;
- Dispositif commun entre Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, de programmation de la danse contemporaine au centre de développement chorégraphique d'Avignon, pendant le festival : « Quand les régions s'en mêlent... » ;
- Partenariat entre Rhône-Alpes et Basse-Normandie pour des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'Inventaire du patrimoine avec la région Atsinanana à Madagascar.

Figure 98 : Projets de coopération interrégionale initiée par des régions françaises. Source : Perrin, 2012.

3. Les limites des expériences de coopération interrégionale

Malgré cette importance croissante accordée à la coopération interrégionale, peu de réalisations concrètes émergent et dépassent le stade de la prospective, comme le dit Thomas Perrin (2012) : « nombreuses sont les actions de coopération qui restent cantonnées au niveau d'un discours, d'une logique de marketing territorial plutôt que de se traduire en une véritable dynamique de développement et d'aménagement ». Des volets interrégionaux sont intégrés dès les CPER 2000-2006, mais ils sont assez limités, variables selon les régions et vont parfois à l'encontre de la volonté des élus régionaux : « Les élus régionaux ne sont pas motivés par la démarche, même s'ils sont sensibilisés et il ne faut pas sous-estimer les concurrences régionales, les jeux politiques et les atavismes avec plus d'identitaire que d'identité » (DATAR 2001, cité par Perrin). Ainsi, les montants engagés dans les volets interrégionaux dans les CPER sont, en dehors des plans fluviaux ou massifs, souvent faibles : « la coopération interrégionale revêt toujours, de l'avis même des professionnels, une dimension plus prospective qu'empirique et ne représente une priorité ni pour l'État ni pour les collectivités » (Perrin, 2012).

Un rapport de la Cour des Comptes établi en 2014 regrette ainsi « *une faible prise en compte de la dimension Interrégionale* » dans les CPER, et montre même que certains échecs, par exemple en matière de transports, « *semblent partiellement imputables à l'absence de vision interrégionale* » (Cour des comptes, Chambres régionales & territoriales des comptes, 2014). Par exemple dans le CPER 2007-2013 d'Île-de-France : « *la saturation de l'autoroute A1 et de l'axe ferroviaire Beauvais-Paris aurait dû rendre prioritaires les projets programmés tant en Île-de-France qu'en Picardie (axe Paris-Creil, Creil-Beauvais, Picardie-Roissy mais la partie située en Île-de-France n'a pas été réalisée car considérée comme non prioritaire. De même l'électrification de la ligne Paris-Troyes, faute de représenter une priorité pour l'Île-de-France, n'a pas été réalisée, compromettant ainsi la réalisation du CPER Champagne-Ardenne* » (Cour des comptes, Chambres régionales & territoriales des comptes, 2014). Le manque de coordination des CPER régionaux concernant le caractère prioritaire de certains éléments de coopération est ainsi critiqué, car il peut conduire en cas de réalisation partielle à l'échec du projet.

Le Ceser Bourgogne⁴¹⁰ critique également le manque de portage politique de ces coopérations interrégionales. Mis à part les projets d'infrastructures, rares sont les domaines où les acteurs (élus, conseils régionaux, organisations en charge du développement économique) dépassent le stade de l'incantation à la coopération et développent des relations et des complémentarités, car ils sont « *attachés à leur périmètre d'action* » et « *leur cadre de réflexion reste cantonné à ces frontières* ». Quant aux Contrats de Plan Interrégionaux État-Région (CPIER), qui concernent les bassins fluviaux ainsi que la Vallée de la Seine (voir par la suite), « *une dispersion d'opérations aboutissant souvent à un faible taux d'exécution* (Cour des comptes, Chambres régionales & territoriales des comptes, 2014). De plus, la plupart des élus régionaux ne souhaite pas de remise en question de leur autorité territoriale, même s'ils y sont parfois contraints par la nécessité de la compétitivité (Perrin, 2012). Néanmoins, à la suite des fusions régionales (2015), on peut poser la question du maintien de cette contrainte. En effet, une des justifications des coopérations interrégionales figurait dans la perception d'un espace régional trop réduit pour être compétitif, dans une optique néo-régionaliste. L'adoption de la nouvelle carte régionale partage en effet avec les coopérations interrégionales la justification

⁴¹⁰ Rapport intitulé Les coopérations interrégionales de la Bourgogne dans le cadre d'une vision européenne et internationale (2012).

de l'acquisition d'une « masse critique ». Si ce besoin se retrouve relativement satisfait, cela ne va-t-il pas freiner les coopérations interrégionales ?

Une autre interrogation porte sur la dépendance de ces espaces à géométrie variable et sans légitimité démocratique vis-à-vis des territoires d'élection (Bailly, Bussi, 2010), et par conséquent « *sur la portée de ces nouvelles formes de coopération territoriale : restent-elles dominées par « les mailles » ou bien permettent-elles de générer de nouveaux territoires transrégionaux ?* » (Perrin, 2012). Il s'agit de savoir s'il est possible de passer des formes de *coopérations interrégionales* actuellement menées, pour le moment peu efficaces et marquées par une forte territorialisation des acteurs, à une « véritable » *interrégionalité* dans laquelle, dans une logique d'« interterritorialité », les frontières territoriales deviendraient des membranes plutôt que des limites et où il y aurait « *partage des souverainetés territoriales* » (Vanier, 2008) afin de mener à bien des projets requérant une approche interrégionale. Certaines évolutions vont dans ce sens, comme la création d'un droit à expérimenter de nouvelles compétences, dans des domaines d'intervention jusqu'alors l'apanage d'un autre échelon d'action publique, alloué aux collectivités territoriales dans l'acte II de la décentralisation en 2003. Cela ne permet pas forcément d'obtenir ensuite un transfert de compétence mais favorise une certaine souplesse (Perrin, 2012). Néanmoins, cela reste pour le moment insuffisant et une véritable gouvernance interterritoriale reste à inventer.

Cette promotion des coopérations interrégionales doit également être mise en perspective avec les contraintes générées durant le processus de régionalisation, et notamment avec les lois de décentralisation. D'une part, le partage de souveraineté induit par ces coopérations et le rôle structurant qu'y joue l'État (désignation des grands chantiers interrégionaux, législation, structuration des pôles de compétitivité interrégionaux...) peut s'interpréter comme un constat d'échec de la décentralisation. En effet, au sein des coopérations interrégionales, les présidents des conseils régionaux doivent se concerter les uns avec les autres et ainsi perdre une forme d'autonomie - déjà toute relative compte tenu du pilotage à distance de l'État et de la faiblesse des ressources budgétaires allouées aux régions - dans l'exercice de leurs compétences acquises lors des lois de décentralisation. De plus, cela remet en question l'objectif démocratique qui figurait parmi les objectifs de la décentralisation, puisque les territoires d'action publique sont alors distincts des territoires d'élection. D'autre part, il faut s'interroger sur la portée des blocages incrémentaux induits par le processus de régionalisation sur la réalisation des coopérations interrégionales. En effet, si d'un point de vue idéologique la

doctrine néo-régionaliste incite à ces coopérations, le cadre institutionnel issu des lois de décentralisation a mis en concurrence les régions, et leurs élus sont ainsi notamment évalués, par le biais des élections instaurées au cours de ces lois, sur les résultats obtenus comparativement aux régions avec lesquelles ils sont censés coopérer. Outre la problématique du découpage, les transferts de compétences et les élections au suffrage universel des présidents de conseils régionaux sont par conséquent, dans une logique incrémentale, des blocages potentiels pour la réalisation des coopérations interrégionales.

Après avoir présenté les raisons, les acteurs et les limites des expériences de coopération interrégionale en France, nous allons maintenant étudier comment ce phénomène s'est manifesté dans le Bassin parisien et s'il a permis de répondre à la problématique liée à l'articulation entre le découpage et le développement économique.

II. Le renouveau de la coopération interrégionale à l'échelle du Bassin parisien

L'État a depuis longtemps reconnu le Bassin parisien comme un espace d'aménagement et de coopération interrégionale, comme en témoignent les pôles d'appui s'articulant avec le SDAURP, même si ces projets se sont soldés par des échecs (MEBS, 1976). De plus, les revendications des régions périphériques du Bassin parisien ont contribué à une meilleure prise en compte de l'interrégionalité par l'État. Ainsi, le seul CPIER ayant dans ses thématiques l'économie est celui de la Vallée de la Seine, alors que tous les autres CPIER concernent la gestion d'un bassin versant (par exemple le CPIER Plan Rhône) ou d'un massif (par le CPIER Massif des Pyrénées). Cette partie est séparée en deux périodes correspondant chacune à un SDRIF (Figure 99), mais doit être appréhendée comme une continuité (des acteurs, et des propositions).

Janvier 1990	Publication du Livre Blanc de l’Ile-de-France, préalable à l’élaboration du SDRIF
Juin 1990	Création de l’Association des villes à une heure de Paris, qui conteste les objectifs du Livre Blanc
23 Octobre 1990	Création de la Conférence Permanente des Présidents des Conseils Régionaux du Bassin Parisien (C8) et publication du rapport <i>Le Grand Bassin Parisien en actions</i> .
5 novembre 1990	Lancement de sept grands chantiers territoriaux, dont le Bassin parisien
Avril 1992	Publication du livre blanc du Bassin parisien présentant des scénarios d’aménagement
Juin 1993	Publication par la C8 du <i>Scénario des 8</i> plaidant pour un rééquilibrage urbain
12 juillet 1993	Révision des prévisions de croissance du SDRIF et adoption du scénario d’aménagement pour une métropole multipolaire maillée à l’échelle du Bassin parisien
Avril 1994	Publication de la charte du Bassin parisien
20 septembre 1994	Création du Contrat de Plan Interrégional du Bassin Parisien
Mars 1998	Elections régionales qui provoque la fin de la gouvernance du CPIER
2000	Le CPIER Bassin parisien n’est pas reconduit par l’État
2002	Dernière publication de la MIIAT Bassin parisien, dirigée par Armand Frémont et intitulée <i>Le Bassin parisien : contribution de l’État à de nouveaux enjeux interrégionaux</i>
31 août 2005	Ouverture de la procédure de révision du SDRIF
22 mai 2006	Renouveau des conférences interrégionales de la C8
26 juin 2007	Discours de Nicolas Sarkozy à Roissy sur le Grand Paris
18 mars 2008	Création d’un secrétariat d’État chargé du développement de la région capitale, Christian Blanc y est nommé
25 septembre 2008	Adoption du SDRIF par le conseil régional d’Ile-de-France
29 avril 2009	Inauguration de l’exposition sur le Grand Paris, présentant le projet Seine Métropole de l’équipe d’Antoine Grumbach
30 avril 2009	Rencontre des maires de Paris, Rouen et Le Havre
30 Juin 2009	Création du conseil de coordination interportuaire de la Seine (Le Havre, Rouen, Paris).
Octobre 2009	Conférence du C8, publication de « Perspectives Bassin parisien »
27 avril 2010	Le premier ministre confie à Jean-Louis Borloo la responsabilité du développement de la vallée de la Seine, qui nomme Alain Lecomte responsable de la mission
24 Mai 2011	Création du commissariat général pour le développement de la Vallée de la Seine (CGDVS) présidé par Antoine Rufenacht
19 janvier 2012	Création d’HAROPA

14 février 2012	Remise du rapport du CGDVS au 1 ^{er} ministre
13 novembre 2012	Suppression du commissariat général pour le développement de la vallée de la Seine et de la conférence pour le développement de la vallée de la Seine.
22 avril 2013	Désignation de F. Philizot, délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine, et définition de l'espace de l'Axe Seine
Novembre 2018	Haropa devient un établissement public portuaire unique, Catherine Rivoallon est nommée préfiguratrice en février 2019

Figure 99 : chronologie de la coopération interrégionale dans le Bassin parisien depuis 1990. Sources : Brennetot, 2010, 2013 ; CESER Ile-de-France, 2015.

1. Le premier contrat de plan interrégional du Bassin parisien

La publication du Livre Blanc de l'Ile-de-France en janvier 1990, en préparation du futur SDRIF⁴¹¹, est comme en 1965 à l'origine de réactions des élus des régions limitrophes et d'une mobilisation, cette fois à l'échelle du Bassin parisien. En effet, les chiffres⁴¹² de la croissance démographique prévue à l'horizon 2015 et les propositions de réponses apportées ont réveillé « *le spectre du gigantisme parisien* » et provoqué une « *levée de boucliers* » dans le Bassin parisien (Geppert-Hebrard, 1998). Cette levée de boucliers se manifeste par la création, sous l'impulsion de la ville de Reims, d'une *association des villes à une heure de Paris*⁴¹³, qui réunit vingt-trois maires d'agglomérations du Bassin parisien autour de la contestation du Livre blanc de l'Ile de France et de la revendication d'un meilleur équilibre entre l'Ile-de-France et les autres régions (de poids démographiques similaires, Geppert-Hebrard, 1998). Dans la foulée est créée la Conférence Permanente des Présidents des Conseils Régionaux du Bassin Parisien (23 octobre 1990), qui publie un rapport⁴¹⁴ intitulé *Le Grand Bassin Parisien en actions* (Geppert-Hebrard, 1998).

⁴¹¹ Schéma Directeur de la Région Ile-de-France.

⁴¹² 1500 à 2000 hectares à urbaniser,, 500 000 à 700 000 logements à réaliser, 100 000 à 150 000 nouveaux étudiants à accueillir (Geppert-Hebrard, 1998).

⁴¹³ Devenue ensuite l'Association des villes du Grand Bassin Parisien (AVGBP).

⁴¹⁴ Ainsi que d'autres rapports au début des années 1990 : le rapport *Le Grand bassin parisien, un bassin de solidarité face aux carences de l'aménagement du territoire* ; le rapport *Le Grand bassin parisien en actions*, qui proposait huit thèmes de coopération (novembre 1991) ; le rapport *Scénario des 8 – Le scénario de l'équilibre* (1993) qui fixait des orientations.

Quelques jours après, le CIAT⁴¹⁵ désigne sept grands chantiers d'aménagement afin de « rompre avec le concept de Paris et le désert français » (Bernard Robert, secrétaire général de la MIIAT Bassin parisien, dans IAURIF, 2009), dont celui du Bassin parisien⁴¹⁶. Cette nouvelle impulsion a également contribué à y créer, à la demande de l'État, une conférence administrative interrégionale, composée des huit préfets de région. A ce titre, la Préfecture de Haute-Normandie a par exemple publié en juillet 1991 un rapport intitulé *2015, La Haute-Normandie dans le Grand Bassin parisien* élaborant un diagnostic régional, dont certaines problématiques s'intéressent à la dimension interrégionale⁴¹⁷. Comme souvent dans la justification des coopérations interrégionales, la menace d'un déclassement économique est brandie : « sans un effort de coopération à tous les échelons de son organisation territoriale, la Haute-Normandie verrait subsister ou s'aggraver ses handicaps et sa dépendance » (Préfecture de Haute-Normandie, 1991).

La DATAR propose de nouveaux éléments de réflexion en avril 1992 avec un *Livre blanc du Bassin parisien* dans lequel l'État affiche sa volonté d'affirmer sa légitimité autour du problème de l'efficacité économique, auquel la conférence des présidents de région répond par la rédaction d'un document intitulé *Scénario des huit, scénario de l'équilibre*⁴¹⁸, qui affirme, malgré les réflexions communes, la volonté de s'appuyer sur l'échelon régional dans la mise en œuvre des actions (Robert, 1998). Six ans après l'achèvement des lois de décentralisation durant lesquelles leur a été confiée la compétence du développement économique, les présidents de régions contestent ainsi ce qui a pu être perçu comme une ingérence de l'État dans leur pré-carré et comme une forme de désaveu vis-à-vis du transfert à l'échelon régional de la conduite des politiques de développement économique. La DATAR propose également trois scénarios d'aménagement (métropole concentré à Paris, métropole multipolaire centralisée, réseau métropolitain maillé), et lors du CIAT de Mende du 12 juillet 1993, le scénario d'une métropole

⁴¹⁵ Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire.

⁴¹⁶ Incluant l'Île-de-France, la Picardie, la Champagne-Ardenne, le Centre, la Basse et la Haute-Normandie et deux départements : la Sarthe dans les Pays-de-la-Loire et l'Yonne en Bourgogne.

⁴¹⁷ Il est ainsi fait mention de « relations réduites ou déséquilibrées avec les régions voisines », respectivement les régions voisines (sauf l'Île-de-France) et l'Île-de-France. Une des ambitions est de « renforcer son réseau de communications afin de contourner « l'écran parisien » et d'établir ainsi des liaisons aisées entre capitales régionales, condition d'une coopération indispensable » (Préfecture de Haute-Normandie, 1991).

⁴¹⁸ Qui répond sévèrement à la DATAR, afin de poser des conditions avant l'adoption d'un projet commun. Elle propose notamment l'amélioration des infrastructures de transport « tangentielles » et une hiérarchisation des villes (Geppert-Hebrard, 1998).

multipolaire maillée est adopté, contraignant la région Ile-de-France à réviser ses hypothèses de croissance (Geppert-Hebrard, 1998). Pour le réaliser, une *charte du Bassin parisien*, à l'horizon 2015, est élaborée en avril 1994 afin de passer d'une « *zone d'influence à une aire de solidarité, en maîtrisant la croissance de la région capitale grâce à une étroite coopération entre l'État et les huit régions* », et notamment organiser les franges de l'Ile-de-France, dynamiser les espaces métropolitains et mieux structurer le Bassin parisien en confortant le rôle des villes moyennes et de leur environnement rural.

Cela a abouti à un CPIER, le premier du genre en France, signé pour la période 1994-1999 entre les régions Ile-de-France, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Basse Normandie et Haute Normandie, Picardie et Pays de la Loire, avec l'objectif d'œuvrer pour un développement équilibré à l'échelle du Bassin parisien. Un milliard de francs⁴¹⁹ sont investis autour de trois thématiques : la promotion de l'armature verte, le développement de l'enseignement supérieur et la restructuration du réseau de transport, cette dernière prédominant dans les financements (Robert, 1998). Son exécution est assurée par un conseil d'aménagement du Bassin parisien, réunissant les présidents de conseils régionaux et les préfets, en s'appuyant sur une Mission du Bassin parisien constituée par du personnel mis à disposition par l'État et les collectivités (Robert, dans IAURIF 2009). En tout, 90% du budget prévisionnel est utilisé, et le CPIER aurait bien fonctionné pour la partie environnementale, mais moins pour la partie transports, notamment à cause de la longueur des délais pour la réalisation des études et pour les transferts de crédits (d'après le CESER Ile-de-France). Un rapport d'information du Sénat souligne que sa gestion a été « *d'une effroyable complexité, notamment en matière comptable, alors même qu'elle représentait moins de 1 % des montants contractualisés des régions concernées* » (Pierre André, Sénat, 1999), et par conséquent de simplifier les procédures (par une loi de finance ou la création d'un établissement public de coopération interrégionale, réalisée le 10 avril 1997, Robert, 1998) et de faire fonctionner la coopération interrégionale autour de projets structurants. De plus, la volonté de satisfaire des revendications multiples a conduit à un certain saupoudrage des investissements (Geppert-Hebrard, 1998).

Les élections régionales de mars 1998 ont changé la donne puisque les nouveaux présidents de conseils régionaux refusent de siéger au conseil d'aménagement en raison de

⁴¹⁹ Un tiers par l'État, un tiers par l'Ile-de-France et un tiers par les sept autres régions, ce qui traduirait l'idée de « *Paris paye pour la province* » (Geppert-Hebrard, 1998).

divergences d'ordre politique, et le CPIER est donc géré uniquement administrativement par la Mission du Bassin parisien pour les deux dernières années, ce qui conduit le gouvernement à ne pas reconduire le CPIER en 2000 et à dissoudre la Mission du Bassin parisien. En remplacement, l'État crée une Mission Interministérielle et Interrégionale d'Aménagement du Territoire⁴²⁰ du Bassin parisien (MIIAT-BP). Elle doit notamment intégrer des volets interrégionaux dans les contrats de plan des huit régions, après la non-reconduction du CPIER. En 2002, sous la direction d'Armand Frémont, la MIIAT publie un rapport mettant notamment en évidence le débordement de la région économique de Paris des limites administratives de l'Ile-de-France (Robert, dans IAURIF, 2009), avant d'arrêter ses missions. En effet, les MIIAT sont remplacées en France en 2004 par les MEDCIE⁴²¹, avec un périmètre équivalent mais aussi la possibilité d'une approche géographique à géométrie variable selon les sujets, une approche plus thématique et aussi l'identification d'actions à mener dans les CPER (et non plus simplement rôle d'étude). Néanmoins, dans le Bassin parisien, la MIIAT n'est pas remplacée par une MEDCIE (Perrin, 2012) et le rapport dirigé par Armand Frémont est donc la dernière activité de la MIIAT.

En 2004, un programme de travail pluriannuel est créé à partir d'une collaboration entre la DATAR et les huit préfets de région (P8), autour des mêmes thèmes prioritaires que le CPIER, à savoir les infrastructures, la formation et la recherche et l'environnement. La P8, qui est placée sous la gouvernance du premier ministre mais n'a pas de préfet coordinateur comme les plans massifs ou fleuves, doit « penser » cette macro-région et se réunit trimestriellement⁴²² (CESER Ile-de-France, 2015). Dans ce cadre, certains constats sont formulés : la nécessité d'une meilleure connexion entre les territoires du Bassin parisien et Roissy, la problématique de la viabilité de certaines grandes filières économiques très soutenues par l'État, la nécessité

⁴²⁰ En application d'une décision du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1997, l'Etat a créé six MIIAT, sur les bassins de peuplement identifiés par la DATAR. Placées sous la responsabilité d'un préfet coordinateur, les MIIAT sont en fait des systèmes d'études interrégionaux, fondant leurs capacités sur la mise en réseau des services déconcentrés de l'Etat directement concernés. L'objectif est de renforcer les moyens d'étude des services de l'Etat sur ces ensembles géographiques pour préfigurer des actions d'aménagement. Dans ce sens, ces MIIAT devaient apporter un éclairage prospectif et interrégional sur les grands exercices de prospective et de planification mis en œuvre par l'Etat (schémas de services collectifs, contrats de plan). Leur première tâche a été d'établir un diagnostic de leurs territoires respectifs, permettant de dégager des chantiers de l'interrégionalité que l'Etat soumet aux acteurs régionaux et locaux concernés. La MIIAT du Bassin parisien était placée sous la responsabilité du Préfet d'Ile-de-France.

⁴²¹ Mission d'études et de développement des coopérations interrégionales et européennes.

⁴²² Elle produit également des diagnostics territoriaux, par exemple pour la programmation européenne 2014-2020, avec le concours de l'État et des régions.

de continuer à spécialiser les politiques universitaires, en s'appuyant sur le tissu économique existant, ou encore les inégales liaisons entretenues avec l'Ile-de-France entre l'Ouest (Normandie et Chartres-Tours ont des échanges importants) et l'Est du Bassin parisien (enclavement de Reims notamment, et du Nord de la Bourgogne).

Dans la continuité, le SDRIF de la Région Ile-de-France est mis en révision en août 2005, ce qui conduit ensuite à la stratégie du Grand-Paris et à un projet de coopération interrégionale entre l'Ile-de-France et la Vallée de la Seine.

2. Grand Paris et Vallée de la Seine

Après un certain essoufflement des initiatives de coopération interrégionale dans le Bassin parisien à la fin des années 1990, elles reprennent à partir de 2006 à la suite de la nouvelle mise en révision du SDRIF en août 2005, dont l'avant-projet (15 novembre 2006) propose de renouer avec l'attractivité et la croissance de l'Ile-de-France « *alors que le SDRIF de 1994 visait à limiter le développement de la capitale pour favoriser celui des autres régions et des métropoles de province* » (avis de l'État concernant le projet de SDRIF, 15 février 2017). De plus, les élections régionales de 2004 ouvrent une nouvelle fenêtre d'opportunité en permettant de retrouver une conjoncture politique favorable à un renouveau de la coopération interrégionale entre les régions du Bassin parisien et incluant cette fois l'Ile-de-France. Une première conférence interrégionale (la C8) a lieu le 22 mai 2006, réunissant les présidents des régions, des Cesser⁴²³, des chambres consulaires des huit régions ainsi que du Nord-Pas-de-Calais, des représentants de l'État, dont le préfet de la Région Ile-de-France, et le président de l'AVGBP (association des villes du Grand Bassin parisien). L'objectif de cette C8 est d'élaborer des propositions en vue d'un aménagement équilibré et solidaire du Bassin parisien, avec notamment la possibilité d'un nouveau CPIER, souhaité depuis 2001 par les présidents des régions. Les grandes problématiques identifiées sont les mêmes que dans le CPIER 1994-

⁴²³ Les CESER ont œuvré à l'interrégionalité depuis 1996 et la création d'une structure (le Comité du Bassin parisien) dans le cadre de l'Assemblée permanente des présidents des Conseils économiques et sociaux régionaux (APPCESR). Les Cesser élaborent notamment des propositions, et se rencontrent régulièrement pour évoquer les enjeux du Bassin parisien. Ils ont aussi publié une revue (L'actualité du Bassin parisien) entre 2002 et 2003 et proposé un nouveau CPIER en 2007. Depuis quelques années, ce sont surtout les CESER Normandie et Ile-de-France qui travaillent ensemble, notamment dans le cadre de la valorisation de l'Axe-Seine et de la promotion de la LNPN (CESER Ile-de-France, 2015).

1999, à savoir les infrastructures routières et ferroviaires, la recherche et l'enseignement supérieur, ainsi que l'environnement (CESER Ile-de-France, 2015).

La stratégie du Grand Paris est initiée en juin 2007 par Nicolas Sarkozy, premier président depuis des décennies à être originaire de la région parisienne (Gilli, 2014), afin de donner un nouvel élan à l'Ile-de-France, dans la lignée de Charles de Gaulle et de Paul Delouvrier. À la suite de la consultation pluridisciplinaire sur l'Agglomération parisienne au XXI^{ème} siècle, lancée en juin 2008, différentes propositions comme celles de Antoine Grumbach (et associés) permettent de faire émerger un projet d'envergure avec la Vallée de la Seine comme élément indissociable d'une grande métropole mondiale reliant Paris à la mer, afin de remédier à l'absence de grand port à Paris. Jacques Attali propose également d'associer les villes du Havre, Rouen et Paris et de créer un établissement public d'aménagement de la Seine (Attali, 2010 ; IAURIF, 2009). En tenant compte de ces propositions, Nicolas Sarkozy désigne en 2009 la vallée de la Seine comme axe de développement de la région capitale. Ce projet prévoit que Le Havre devienne le port de Paris et de construire une ligne à grande vitesse (Ligne Nouvelle Paris Normandie, LNPN) reliant Le Havre, Rouen, Mantes et Paris. Cela entraîne un travail collaboratif entre les différents acteurs normands et franciliens, comme la signature d'une déclaration commune pour le développement de la Vallée de la Seine en mai 2010 entre les maires de Paris, Rouen et du Havre, ou les études communes établies par les agences d'urbanisme du Havre, de Rouen et de Paris avec celles des régions Ile-de-France, de Caen et Seine-Aval Ile-de-France, pour des études sur le développement de la vallée de la Seine (IAURIF, 2009 ; CESER Ile-de-France, 2015).

Pour les décideurs franciliens, notamment à l'IAU, le Bassin parisien est alors perçu comme « *une échelle indispensable à considérer pour l'aménagement du territoire de la métropole francilienne* » (François Dugény, DG IAU, dans IAURIF, 2009), afin de « *penser un très grand territoire autour d'une métropole de rang mondial* » (Vincent Fouchier, DGA IAU, dans IAURIF, 2009). L'enjeu pour la mise en pratique de cette vision interrégionale à l'échelle du Bassin parisien consiste à dépasser les facteurs de blocage d'ordres incrémentaux, territoriaux (découpage) et politiques (intérêts et rivalités des présidents de régions, diversité des couleurs politiques entre régions et État) : « *une gouvernance est à inventer pour trouver la voie d'une coopération souple entre institutions voisines* » (François Dugény, 2009). Dans cette lignée, différents périmètres (Figure 100) pour le Grand Paris sont proposés, dont certains

débordent de l'Ile-de-France pour s'étendre à l'Oise, et d'autres jusqu'au Havre le long de la Vallée de Seine (Brennetot, 2010).

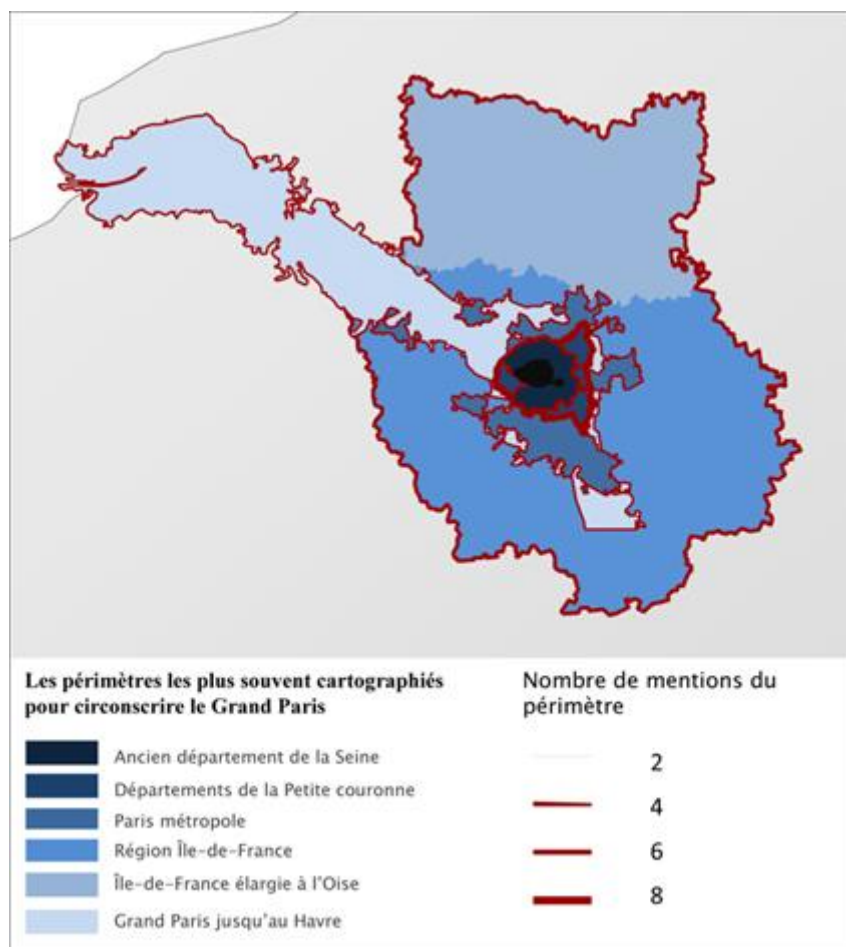


Figure 100 : Les différents périmètres cartographiés pour circonscrire le Grand Paris. Source : Brennetot, 2010.

Dans le Bassin parisien, la C8 et la P8 cherchent à échanger leurs orientations, mais elles ne partagent toutefois pas la même stratégie : alors que les conseils régionaux souhaitent la mise en place de réflexions en lien avec le SDRIF (en révision depuis 2005) à travers une approche *bottom-up*, les préfets et la DATAR œuvrent pour un « *positionnement de l'État vis-à-vis de cette approche interrégionale* » (Robert dans IAURIF, 2009) à travers une approche *top-down*. Par conséquent, si le projet de coopération interrégionale est partagé par les pouvoirs des conseils régionaux et préfectoraux, chacun cherche à protéger ou accroître ses prérogatives. Après une nouvelle rencontre le 23 janvier 2008, les présidents de région décident de produire « *une vision partagée* » (communiqué de presse du 23/01/2008) et de réaliser des propositions communes à court et à long termes. Une stratégie de développement du Bassin parisien, tenant compte des enjeux nationaux et européens, est alors établie avec l'aide de l'IAU, afin de valoriser les atouts et les complémentarités de cette « interrégion ». Cette coopération

interrégionale vise aussi à coordonner les objectifs des différents CPER et des schémas d'aménagement régionaux, et à réaliser des économies d'échelle en mutualisant certains projets communs. Cela aboutit à la publication *Perspective Bassin parisien - 7 engagements des régions pour un Bassin parisien attractif, durable et solidaire* éditée par l'IAU en octobre 2009. Sept engagements d'action commune - de nouveau justifiés par des objectifs liés à l'attractivité, la compétitivité⁴²⁴ et à la menace du déclassement économique⁴²⁵ - sont alors dictés pour cet espace d'environ 25 millions d'habitants : « ouvrir le Bassin parisien aux échanges maritimes internationaux ; renforcer l'accessibilité au réseau LGV européen et aux plates-formes aéroportuaires d'Ile-de-France ; faciliter les déplacements au sein du Bassin parisien ; encourager un Bassin parisien plus équilibré ; promouvoir des stratégies communes d'innovation et de développement économique ; valoriser les continuités écologiques ; permettre la mise en œuvre des engagements » (C8, 2009).

Parmi les autres apports de la C8 figure une réponse commune pour inscrire le maillon ouest dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T), afin de créer un système multimodal de transport de voyageurs et de fret et d'offrir à l'Europe une nouvelle porte d'entrée maritime en conformité avec les objectifs de la politique RTE-T⁴²⁶ (la Haute-Normandie est mandatée par les autres régions pour passer le marché). Néanmoins, depuis 2011, la C8 ne s'est pas réunie, notamment à cause de la démission d'Alain Le Vern (président de la C8 et de la région Haute-Normandie) avant d'avoir un successeur à la C8, mais aussi de la focalisation des régions normandes et de l'Ile-de-France sur le développement de l'Axe-Seine (et de la LNPN) à la suite du projet de Grand Paris imposé par l'État, ce qui les a conduit à délaisser l'approche à l'échelle du Bassin parisien, au regret des autres régions (CESER Bourgogne, 2012 ; CESER Champagne-Ardenne, 2013). Cette coopération interrégionale a donc cessé à cause des intérêts divergents des acteurs régionaux, dont l'expression est permise par l'éclatement du Bassin parisien en plusieurs régions. De plus, la réalisation des sept engagements n'a pas été à la

⁴²⁴ « Face aux dynamiques socio-économiques qui dessinent le contour d'immenses régions métropolitaines facteurs d'attractivité et de compétitivité des territoires, nous souhaitons renforcer et affirmer la place du Bassin parisien à un niveau européen et mondial » (C8, 2009).

⁴²⁵ « Les régions du Bassin parisien courent le risque, à plus ou moins long terme, d'une marginalisation économique et démographique dans l'espace communautaire » (C8, 2009).

⁴²⁶ Intégration des principes de multimodalité des transports, prise en compte de la dimension européenne, des dimensions marchandises et voyageurs, de l'accessibilité et de la cohésion territoriale, et de la connexion avec les ports maritimes en tant que portes d'entrée du réseau RTE-T (Mykolenko, dans IAURIF, 2009).

hauteur des attentes et il n'y aurait pas eu de développements suffisants de partenariats opérationnels entre la C8 et les échelles locales (CESER Ile-de-France, 2015).

Malgré ces projets de coopération interrégionale visant des gains de compétitivité pour la capitale dans la concurrence néolibérale mondialisée (Brennetot et al., 2013), la Société du Grand Paris⁴²⁷ publie en 2010 un projet concentrant trois lignes de métro en Ile-de-France, ce qui fait craindre aux partisans d'un Grand Paris allant jusqu'au Havre un échec prématuré de cette entreprise. Ainsi, Jacques Attali regrette dès 2009 que « *le débat sur le Grand Pari(s) est un échec total [pour moi]. Il se résume à un métro* », dans le numéro de l'IAURIF intitulé *le Bassin Parisien, une méga-région*. En janvier 2011, la C8 exprime dans un cahier d'acteur⁴²⁸ à propos de ce projet : « *Depuis 2008, les 8 Régions du Bassin parisien mettent en commun leurs énergies pour bâtir une vision partagée d'un territoire de plus de 25 millions d'habitants ; mise à mal par le projet de réseau de transport du Grand Paris et la vision de l'aménagement du territoire présentée par la Société du Grand Paris dans le dossier du maître d'ouvrage. En effet, le Gouvernement a souhaité unilatéralement imposer un projet coûteux et irréaliste, ne répondant pas aux besoins de nos concitoyens et mettant en péril l'aménagement équilibré de nos territoires* ».

En mai 2011, Antoine Rufenacht est nommé par le gouvernement *Commissaire général pour le développement de la vallée de la Seine*, et il propose en 2012 une structure de gouvernance de l'axe Seine et quatre projets structurants, pour un investissement total de 18 milliards d'euros (Rufenacht, 2012) : la réalisation de la LNPN, l'achèvement de l'autoroute A104 (francilienne), le contournement est de Rouen et la réalisation d'une « chatière » entre port 2000 et le fleuve. Il y suggère également des transformations institutionnelles (fusion des ports, rapprochement des universités de Caen-Le Havre-Rouen et fusion des écoles de commerce). La LNPN a notamment pour objectif de « rapprocher » la Normandie de l'Ile-de-France, en augmentant la capacité et la fiabilité des lignes et en renforçant la desserte des villes et des ports normands. Le projet prévoit d'utiliser l'ancienne ligne pour le fret, qui pourra donc bénéficier de sillons plus larges et plus performants, ainsi que pour développer des dessertes locales, en réponse aux craintes d'un « effet tunnel » sur les territoires traversés par la LNPN. Alors que certains scénarios prévoyaient une desserte directe entre Mantes et Rouen, le scénario

⁴²⁷ Etablissement public d'État à caractère industriel et commercial, maître d'ouvrage du projet de transport du Grand Paris, il est créé par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010.

⁴²⁸ Disponible sur le site de la Commission nationale du débat public (CNDP).

retenu passe par Evreux, à la suite d'une concertation menée en 2011-2012 et qui a mobilisé de très nombreux acteurs.

En janvier 2012, le groupement d'intérêt économique HAROPA est créé, permettant de regrouper en une seule structure les ports de Paris, Rouen et du Havre, formant ainsi le premier complexe portuaire français⁴²⁹. L'intérêt est d'offrir aux clients un interlocuteur unique, dans ce qui constitue le 5^{ème} ensemble portuaire nord-européen, et de jouer sur la complémentarité du Havre (port maritime), Rouen (port céréalier) et Paris (port fluvial), pour renforcer la compétitivité de ce « *corridor*⁴³⁰ *de transport* » (Beziat et al., 2014). En effet, les orientations de cette alliance sont avant tout justifiées par l'exacerbation de la compétition économique⁴³¹ entre les territoires à l'échelle mondiale, autour d'un argumentaire néolibéral (Brennetot et al., 2013) : l'amélioration de la logistique est vue comme un moyen de concurrencer les autres ports rivaux du *Northern Range* (Anvers, Rotterdam...), tandis que l'existence d'un port maritime parisien est perçue comme une condition *sine qua none* du maintien de Paris au sein des villes mondiales (voir par exemple Attali, 2010). L'objectif du projet baptisé *Seine Gateway* (Figure 101) est ainsi d'affirmer la place de l'Axe Seine⁴³² dans la concurrence entre les places portuaires, d'autant plus que la création d'HAROPA intervient dans un contexte où les ports maritimes du Havre, Rouen et Caen perdaient progressivement des parts de marché face aux autres ports de l'Europe du Nord-Ouest, alors que la concurrence s'annonçait de plus en plus rude avec la mise en place du Canal-Seine-Nord, et où Le Havre souffrait d'une image négative auprès des armateurs (inefficacité, syndicats, hinterland limité) (Merk et al., 2011). L'appellation *Seine Gateway* renvoie à une manœuvre de marketing territorial menée par les agences d'urbanisme sur le modèle de « *London Gateway* », le terme de *gateway* - qui désigne le port servant de porte d'entrée vers la *supply chain* - étant confondu avec celui de *corridor*, qui permet de relier le *gateway* à l'intérieur des terres, ici Paris (voir à ce sujet Rodrigue, 2007).

⁴²⁹ Réunissant également 15 millions d'habitants et un tiers du PIB national.

⁴³⁰ « *Axe d'intégration logistique qui permet de relier un port à un hinterland* » (Rodrigue, 2007).

⁴³¹ « *Les trois ports de la vallée de la Seine - Le Havre, Rouen et Paris - ont souhaité aller plus loin en se rassemblant sous une même bannière. Leur complémentarité est en effet apparue comme une opportunité majeure de renforcer leur compétitivité face à la concurrence des ports du Nord* » (Martel, 2015).

⁴³² Dans cette lignée, les CCI des trois (ex-)régions se sont également rassemblées en 2014 au sein de l'association Paris Seine Normandie.

En novembre 2018, il devient un établissement public unique, dirigé depuis le 7 février 2019 par Catherine Rivoallon, nommée par la ministre des Transports.

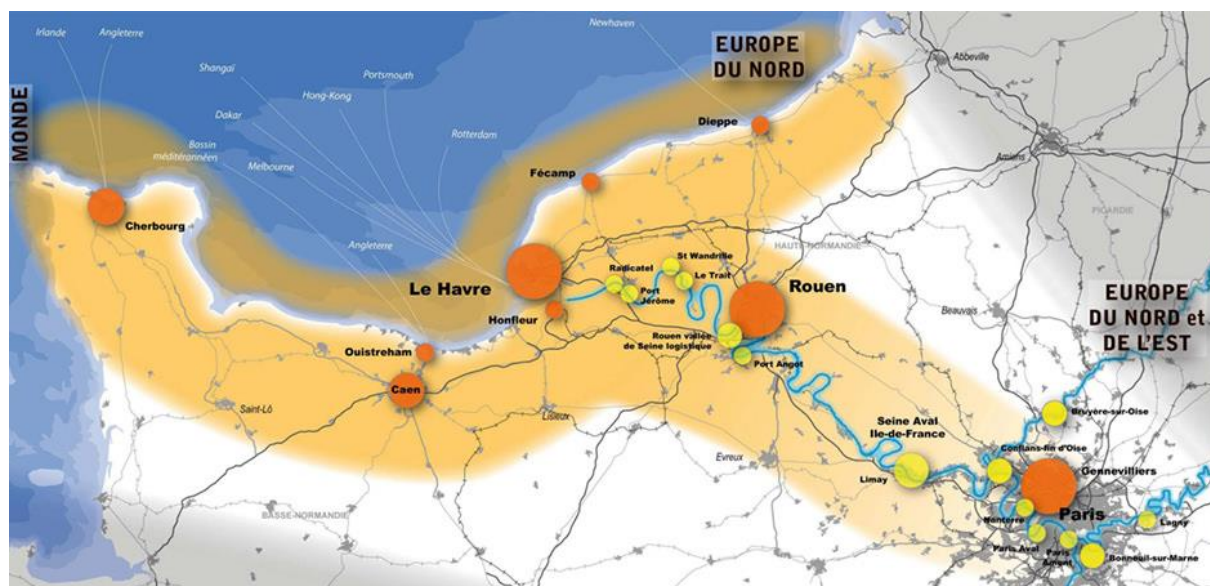


Figure 101 : Seine "gateway". Carte des agences d'urbanisme. source : APUR et al. 2011.

Le changement de majorité présidentielle en 2012 marque un tournant pour la stratégie de l'axe Seine, car François Hollande ne souhaite pas forcément concrétiser ce projet lancé par Nicolas Sarkozy. Ainsi, la mission d'Antoine Rufenacht prend fin en novembre 2012, et ce n'est qu'en avril 2013 que le préfet François Philizot est nommé délégué à l'aménagement de la vallée de la Seine. Ce faisant, « *le Grand Paris a ainsi été distingué de la Vallée de la Seine* » (Grumbach, dans le Journal du Grand Paris, 2019), chacun faisant l'œuvre de schémas séparés. François Philizot préside alors un comité directeur associant les présidents des régions normandes et de l'Ile de France, et réalise un schéma stratégique (la Vallée de la Seine en 2030), qui sert de base à un nouveau CPIER pour la période 2015-2020, autour de trois grandes orientations : la gestion des flux face à la mondialisation, un développement économique s'appuyant sur la recherche et l'innovation, et l'affirmation d'une identité territoriale et culturelle forte au service d'une gestion durable des territoires (Vallée de la Seine, 2016). Concernant l'Ile-de-France, Jean-Marc Ayrault présente en mars 2013 le projet du « Nouveau Grand Paris », composé du *Grand Paris Express* déjà proposé par Nicolas Sarkozy et d'un plan de mobilisation pour améliorer les lignes existantes (CESER Champagne-Ardenne, 2013). Un autre recul pour l'Axe Seine intervient lorsque la commission Mobilité 21, chargée par le Ministre des transports de hiérarchiser les projets d'infrastructures du schéma national des infrastructures de transport (SNIT) de 2011, remet en cause la priorité accordée à la LNPN, et

notamment de son aspect de ligne à grande vitesse (CESER Ile-de-France, 2015). La priorité est alors accordée à l'amélioration du « nœud ferroviaire » entre Saint-Lazare et Mantes, Mantes-Evreux, Rouen-Yvetot (Figure 102) et à la réalisation de la nouvelle gare de Rouen (avant 2030), tandis que la poursuite de la ligne jusqu'au Havre et Caen sont classées en priorités secondaires⁴³³.

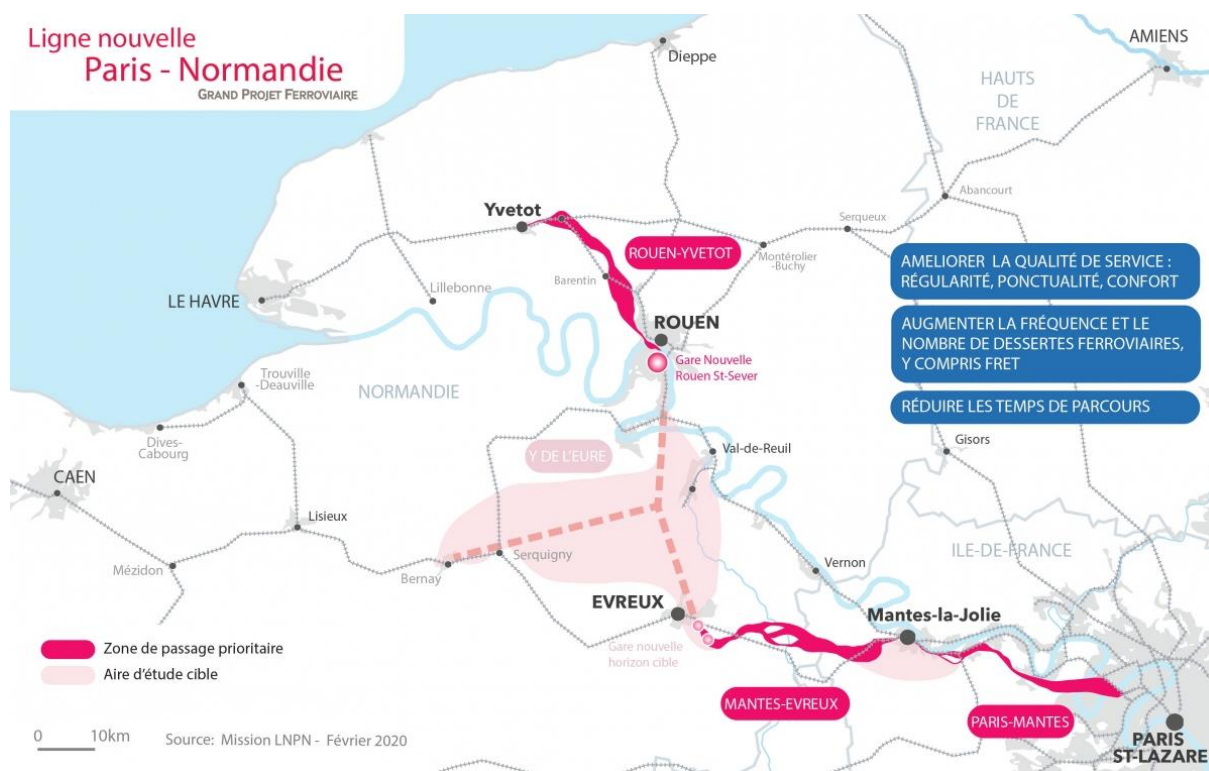


Figure 102 : les travaux prioritaires à entreprendre sur la LNPN. Source : lnnpn.fr.

Dans les sources de blocages quant à ce projet de coopération interrégionale pilotée par l'État figure le débat continu sur la place de Paris en France, puisque cette stratégie a été l'occasion de réactiver le débat national autour de *Paris et le désert français* et de voir s'affronter une nouvelle fois les partisans de la croissance parisienne, qui y voient un atout pour le rayonnement de la France, et ses détracteurs, qui y voient une source d'affaiblissement du reste de la France (Bourdeau-Lepage, 2013). La problématique de la gouvernance, à l'échelle de l'Ile-de-France et de l'Axe Seine, est également un élément de blocage (Subra, 2009 ; Gilli, 2014), à cause notamment des conflits géopolitiques entre acteurs et de la logique de *territorial dependency*. Par exemple, lors des discussions à propos de la ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN), « chaque élu a tendance à déployer un argumentaire destiné à justifier le tracé qui

⁴³³ <https://www.lnnpn.fr/pages/un-projet-phase-avec-trois-sections-prioritaires>

relie le mieux son propre territoire aux grandes villes de l'Axe Seine, Paris notamment » (Brennetot et al., 2013), ce qui va à l'encontre du projet initial. De plus, tout comme pour le projet du Schéma Basse-Seine de 1965, l'Ile-de-France s'est concentrée sur son territoire, au détriment de l'Axe-Seine, et alors même que le projet d'étendre le Grand Paris jusqu'au Havre avait pour but d'améliorer la compétitivité de la capitale. Ainsi, Raphaël Richard⁴³⁴ (rédacteur en chef délégué du journal du Grand Paris) remarque à propos de la dynamique de l'Axe Seine que « *l'Ile-de-France reste toutefois un peu en retrait de ce mouvement, trop occupée par son développement et ses problématiques propres* ». En 2016, Valérie Pécresse, présidente de la région Ile-de-France, démentait⁴³⁵ d'ailleurs le projet initial d'un Grand Paris interrégional de Nicolas Sarkozy en déclarant : « *Paris, le Grand Paris, c'est l'Île-de-France ! C'est le bon échelon pour pouvoir espérer peser sur les destinées du monde* » (Pécresse, 2016). Par conséquent, deux dynamiques distinctes sont en cours : celle d'un Grand Paris des transports limité à l'Ile-de-France et celle de la Vallée de la Seine.

Pour conclure, les projets de coopération interrégionale du Bassin parisien initiés par les grands chantiers de la DATAR (1990) et la stratégie du Grand Paris (2007) ont permis certaines avancées, et notamment la fusion des trois ports de l'Axe Seine autour de Haropa. Par ailleurs, ces projets ont offert une scène permettant aux acteurs des différentes régions de se rencontrer et d'échanger autour de problématiques communes. Néanmoins, ils restent pour l'heure très loin des objectifs envisagés, notamment car les élus locaux ont défendu l'intérêt de leur territoire avant de défendre l'intérêt interrégional, ce qui est compréhensible à l'aune de la concurrence territoriale. Le « *Grand Paris jusqu'à la Seine* » initialement prévu est devenu une *Métropole du Grand Paris* de 6,7 millions d'habitants dépassant légèrement le département de la Seine (Mongin, 2016 ; Panerai, 2016), donnant lieu à des projets éparés détournés de leurs objectifs initiaux (LNPN par exemple)... L'enjeu futur semble donc de réussir à bâtir une gouvernance interrégionale permettant de se prémunir contre les logiques de *territorial dependency* qui contribuent à réduire la mise en pratique des projets interrégionaux. Dans cet ordre d'idée, cette dernière partie se concentre sur un autre type d'expérience interrégionale mené depuis 2005 dans l'ensemble des régions françaises, les pôles de compétitivité, qui malgré

⁴³⁴ Dans le hors-série consacré à la vallée de la Seine.

⁴³⁵ Dans un contexte où le « Grand Paris » tendait à être réduit à Paris et la petite couronne (Mongin, 2016), territoire circonscrit par la « Métropole du Grand Paris » (EPCI).

certaines limites, peuvent être considérés comme une réussite (Conseil économique social et environnemental, 2017).

III. Les pôles de compétitivité, un exemple de coopération interrégionale ?

Les pôles de compétitivité, créés le 14 septembre 2004, sont définis comme « *le regroupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation* » (Conseil économique social et environnemental, 2017). Leur mise en place correspond à un objectif de soutien à l'innovation et à la compétitivité dans le secteur industriel, afin d'engendrer des effets d'entraînement sur le reste de l'économie. Les pôles de compétitivité doivent notamment encourager la mise en réseau des différents acteurs de l'innovation, la concentration territoriale de ces acteurs et sécuriser les relations entre les territoires et leur tissu d'entreprise (Conseil économique social et environnemental, 2017). La puissance publique intervient indirectement dans leur gouvernance, ainsi que les collectivités territoriales, qui y ont été progressivement intégrées. A travers un statut associatif qui rassemble des organisations et non pas des individus, les pôles ont un type d'organisation « *structurellement faible* », car dépendante de leurs membres et de leurs ressources. Par conséquent, ces membres ont eux-mêmes « *des stratégies, des objectifs et des intérêts pouvant entrer en tension avec ceux du pôle* » (Renou, 2016).

Pourtant, alors que dans le cas des coopérations interrégionales les intérêts des parties prenantes sont un obstacle à la réalisation des projets coopératifs, les conflits entre membres trouvent souvent un arbitrage via les pôles de compétitivité, ce qui leur permet de réaliser certains objectifs. De plus, alors que le réseau des membres et des structures des pôles s'étend généralement à plusieurs régions, l'aspect interrégional de ces organisations ne semble pas être un obstacle, mais permet à l'inverse la mise en relation entre les acteurs économiques et la puissance publique. Par exemple dans le Bassin parisien, le pôle de compétitivité de la Cosmetic Valley⁴³⁶, spécialisé dans les secteurs cosmétique et parfumerie, est réparti entre les régions

⁴³⁶ Voir la présentation sur <https://www.cosmetic-valley.com/page/presentation/historique/>

Normandie, Centre et Ile-de-France. Lancé initialement en 1994 à Chartres (Ansel, 2006) - dont c'est toujours le siège - à partir d'une association professionnelle, il est labellisé système productif localisé en 2000 par la DATAR puis pôle de compétitivité en 2005, lors du lancement de cette politique par l'État. Cela permet à l'association d'étendre son périmètre d'action aux régions Haute-Normandie (puis Normandie après 2015) et Ile-de-France en augmentant la taille du réseau⁴³⁷, et d'intégrer les universités et les organismes de formation. Ce pôle de compétitivité, qui représente 7500 emplois créés depuis 1994 et 18 milliards de chiffre d'affaires, est considéré comme un « pôle performant » qui s'étend sur trois régions du Bassin parisien (CESER Ile-de-France, 2015), et dispose également d'un bureau en région Nouvelle-Aquitaine, à Bordeaux (Figure 103).



Figure 103 : Emprise régionale du pôle de compétitivité Cosmetic Valley. Source : cosmetic-valley.com

L'interrogation porte sur les raisons qui font que ce type d'organisation n'est pas compromis par la dimension interrégionale, ce qui nous conduit à nous intéresser à leur

⁴³⁷ Comprenant notamment les groupes LVMH, PUIG, L'OREAL, Johnson&Johnson...

gouvernance. Cela fait apparaître le rôle structurant de l'État dans leur fonctionnement, et la position plus discrète des régions, même si celles-ci en ont fait un outil important de leur politique économique.

1. Des instruments de coopération interrégionale ?

D'après Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (cités par Renou, 2016), « *un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* ». Ainsi, les pôles de compétitivité sont utilisés comme des « structures d'intermédiation » entre les acteurs locaux (entreprises, centres de recherches, collectivités territoriales), car « *ils représentent le seul lieu de discussion interterritorial dans le domaine du développement économique* » (Renou, 2016). Malgré la possibilité de mise en concurrence qu'ils comportent vis-à-vis des dotations de l'État, ce dernier, en définissant des périmètres de pôles sur plusieurs régions (dans plus de 50% des cas), a misé sur une forme de coopération interrégionale entre les acteurs régionaux, surtout depuis 2013, avec une sollicitation plus importante des conseils régionaux dans la politique des pôles (Conseil économique social et environnemental, 2017). Cela a donné lieu à de nombreuses contractualisations et à un travail en commun, puisque les différentes collectivités sont incitées à partager leurs stratégies d'intervention avec les autres afin de réaliser les contrats et le suivi des politiques menées.

Les projets labellisés par l'appellation pôle de compétitivité sont issus d'une démarche partenariale entre les acteurs économiques et académiques d'un territoire et par conséquent le pilotage est assuré par l'un de ces acteurs. Par exemple dans le pôle de la Cosmetic Valley, le président est Marc-Antoine Jamet, membre du conseil d'administration de LVMH (et également maire de Val-de-Reuil). Ni l'État ni les collectivités territoriales ne peuvent représenter un pôle. Ainsi, les entreprises représentent plus de la moitié des membres dans les instances de gouvernance, avec une surreprésentation des grandes entreprises en raison de leur plus grande facilité à consacrer du temps au pilotage d'un pôle (Conseil économique social et environnemental, 2017). La Cosmetic Valley est ainsi administrée par un comité de pilotage réunissant un conseil d'administration (réunissant le collège entreprise et le collège recherche) et un comité technique composé de représentants des structures de développement économique

du territoire (agences de développement). Néanmoins, le poids des collectivités et de l'État est important car ce sont eux qui définissent les axes stratégiques du pôle via un comité d'orientation qui réunit les représentants de l'État, les collectivités qui financent le pôle, la chambre de commerce et d'industrie de la région Centre ainsi que l'OSEO (une filiale de BPI France) (Ansel, 2006). Si les collectivités territoriales participent financièrement aux pôles de compétitivité, elles ne sont toutefois pas systématiquement adhérentes de l'association ou impliquées dans la gouvernance comme dans le cas de Cosmetic Valley (Conseil économique social et environnemental, 2017).

Néanmoins, si les pôles de compétitivité peuvent apparaître comme des lieux de coopération interrégionales efficaces, certains éléments tendent à tempérer cette observation.

2. Les limites de l'implication des régions

Les collectivités territoriales sont de plus en plus impliquées dans la gouvernance et la gestion des pôles de compétitivité, pour plusieurs raisons. Premièrement, certains membres des pôles, notamment les laboratoires de recherche, se tournent vers les régions en raison de l'incertitude concernant l'implication financière de l'État dans les pôles et dans un certain nombre d'autres outils (Conseil économique social et environnemental, 2017). Deuxièmement, le rôle et les compétences des régions dans les domaines de l'innovation et du développement économique sont confortés par la dernière réforme régionale, et elles sont ainsi au centre des dispositifs d'aide ou encore autorités de gestion depuis 2014 des fonds européens (Conseil économique social et environnemental, 2017). Enfin, la loi NOTRe (2014) attribue aux régions « *le soutien et la participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire* ».

Néanmoins, cette implication croissante des régions aux pôles de compétitivité n'intervient qu'après un « *long processus de construction gérée de manière relativement monopolistique par l'État* » (Renou, 2016). En effet, les collectivités ont été mises à distance pendant huit années qui ont permis la structuration des pôles, et c'est par une décision de l'État que les collectivités ont ensuite été impliquées à partir de 2013. De plus, la mise en relation des territoires permises par les pôles de compétitivité passe par l'intermédiation des acteurs économiques et académiques, et non pas directement par les collectivités. Par conséquent, si les pôles de compétitivité sont vecteurs d'interrégionalité, ils ne sont pas porteurs d'une coopération interrégionale directe entre les collectivités. Dans le cas du pôle Aerospace Valley

anciennement rattaché aux régions Midi-Pyrénées et Aquitaine, rivales en matière d'aéronautique, Lucie Renou (2016) a même montré que les collectivités régionales ne sont en rien motrices de dynamiques interrégionales et qu'elles ont été contraintes de collaborer⁴³⁸, les pôles s'imposant alors comme des « *nouvelles scènes pour réguler les intérêts interrégionaux* » (Renou, 2016).

Le poids de l'État dans les pôles est ainsi central, puisqu'il a un rôle initiateur et structurant dans les pôles de compétitivité, par le lancement et la rédaction des appels à projet (Renou, 2016). Dans le cas de la Cosmetic Valley, il existait ainsi une association d'entreprises présidées par Jean-Paul Guerlain depuis 1994, mais la collaboration des institutions et des organes de recherche s'est faite via la création des pôles de compétitivité en 2004, forcément sous forme d'association loi 1901. De plus, outre une participation dans les organes de gestion des pôles, l'État a un rôle central en tant que financeur et par son rôle de labellisation régulière.

Dans ce contexte, la régionalisation des pôles de compétitivité à partir de 2020⁴³⁹ est redouté par les pôles de compétitivité, car ils craignent une perte de cohérence au niveau national et international, ainsi qu'un possible manque de coopération entre les régions à cause de leur mise en concurrence. Le nouveau mode de gouvernance est ainsi incertain, l'État n'agissant plus en tant que « trait d'union » entre les différentes entités (voir cner-France, 2019). Cela fait écho aux limites mises en lumière par le CESE (2017), à cause des concurrences entre « *entre collectivités susceptibles d'apporter leur soutien à des projets ou à des investissements de recherche réalisés par une région alors que le développement du produit doit s'effectuer dans une autre* », et comme l'a également montré Lucie Renou dans sa thèse à propos des réticences de la région Aquitaine à financer le pôle Aerospace Valley surtout implanté en Midi-Pyrénées.

⁴³⁸ Néanmoins, la création de pôles spécialisés dans les mêmes secteurs (par exemple pour l'aéronautique Aerospace Valley en Midi-Pyrénées et Aquitaine, Astech en Ile-de-France et Pégase en Provence-Alpes-Côte-D'azur) reproduit des rivalités entre les interrégions.

⁴³⁹ <http://www.cner-france.com/Actualites/Actualites-generales/Les-poles-de-competitivite-en-voie-de-regionalisation-retour-sur-les-discussions-en-cours>

Conclusion

Les différentes expériences de coopération interrégionale menées depuis les années 1990 représentent des perspectives intéressantes pour le Bassin parisien, mais demeurent pour le moment incomplètes pour sortir des blocages initiées par la *territorial dependency* de ses régions. En effet, de l'avis des scientifiques (Perrin, 2012 ; Renou, 2016), des chambres consulaires (CESER Bourgogne, 2012 ; CESER Champagne-Ardenne, 2013) et des professionnels (comme le montre la crainte des pôles de compétitivité par rapport à la régionalisation des pôles), les décideurs régionaux font généralement primer les intérêts de leur région, au détriment de la coopération interrégionale. Ce faisant, ils restent « prisonniers » de leur maillage, et les opportunités offertes par la coopération en termes de compétitivité ou de rayonnement économiques ne prennent pas le dessus à long terme sur les mécanismes (intérêts, *territorial dependency*, institutionnels...) contraignant les acteurs à privilégier leur région aux dépens de l'interrégion. Les initiatives menées depuis 1990 – à travers notamment les contrats de plan interrégionaux ou l'Axe Seine – ne permettent pas de sortir des blocages constatés précédemment. En effet, elles ne donnent pas lieu à un fonctionnement régional étendu à l'ensemble du Bassin parisien autour de l'Ile-de-France, qui continue de privilégier un aménagement à l'échelle de l'aire urbaine de Paris, et n'ont pas permis d'améliorer significativement le degré de métropolisation des grandes villes du Bassin parisien.

Finalement, les expériences de coopération interrégionale ne permettent pas de sortir de la logique territoriale, et peuvent être assimilées, au même titre que les intercommunalités ou la contractualisation, à une « *ruse interterritoriale* » (Vanier, 2008). La solution viendrait alors d'un changement de logique en allant vers un idéal interterritorial en adoptant une nouvelle forme de gouvernance. A cet égard, les quelques succès (relatifs) depuis 1990 en matière d'interrégionalité que sont Haropa et les pôles de compétitivité apportent des enseignements. En effet, il s'agit dans les deux cas d'entités créées et pilotées par l'État, même si les pôles de compétitivité ont été récemment régionalisés, après des années de structuration par l'État. Cela semble montrer que les coopérations interrégionales ne fonctionnent pas lorsqu'elles émergent de façon *bottom-up* avec un rôle important des régions dans la gouvernance, et qu'elles nécessitent au contraire une impulsion *top-down* de l'État. En ce qui concerne Haropa⁴⁴⁰, cette

⁴⁴⁰ HAROPA - Port du Havre est un Grand Port Maritime (GPM) constitué sous la forme d'un établissement public de l'Etat, Le Grand Port Maritime de Rouen est placé sous la tutelle du ministre

gestion de l'État est remise en cause, par exemple par le président de la région Normandie Hervé Morin, qui plaide pour sortir d'une vision technocratique de la gestion des ports au profit d'une approche plus commerciale et stratégique comme dans les ports du *Northern Range*. Il souhaite ainsi que la Région soit « *le chef des files de ces ports, de son hinterland* » (discours du 15 novembre 2017 à Port-Jérôme II). Pourtant, les régions ne sont pas à l'initiative des quelques succès de coopération interrégionale constatés ces dernières années et pèsent peu dans leur gouvernance. Par conséquent, alors que les coopérations interrégionales apparaissaient comme une solution pour les collectivités régionales de gagner en capacité politique « *dans le système communautaire de gouvernance multiniveau* » (Perrin, 2012), leur mise en place – jugée nécessaire par les néorégionalistes (Keating, 1998) pour gagner en compétitivité et dépasser le caractère inopérant des maillages administratifs (Bussi, 2009) – renforce finalement le rôle de l'État, à cause des mécanismes contraignant l'action publique, notamment la *territorial dependency*. Faut-il pour la réussite des projets interrégionaux une structuration préalable de l'État, avec un statut et un fonctionnement des organisations permettant de se prémunir contre l'expression des intérêts régionaux et de la *territorial dependency* ? La gouvernance de Haropa et des pôles de compétitivité semble montrer qu'en confiant la gouvernance à des acteurs économiques, tout en associant les collectivités mais sans que leur avis soit décisif, cela contraint les régions à collaborer tout en se prémunissant contre leurs « réflexes territoriaux ».

Conclusion de la deuxième partie

Cette deuxième partie a permis d'identifier *comment*, dans le contexte de la région polarisée du Bassin parisien, le processus de régionalisation a abouti à une situation dans laquelle les décideurs n'ont pas entièrement les moyens de mettre en place des politiques de développement économique efficaces. Nous avons vu que les décisions ayant abouti à cette situation problématique sont dues à plusieurs types de contraintes, s'opérant à des échelles variées (du local à l'international) : institutionnelles, idéologiques, territoriales, cognitives et stratégiques. En effet, plusieurs décisions interdépendantes ont généré des blocages, avec comme point de départ de cette *path dependency* le découpage des CAR en 1956-58. Il entraîna en effet, dans une logique de *territorial dependency*, un repli de l'aménagement de la région parisienne sur elle-même (SDAURP 1965), ce qui priva les villes du Bassin parisien d'un rôle de pôle d'équilibre – qui aurait pu permettre le transfert de certains établissements tertiaires et d'amorcer un processus de métropolisation – et de la relation de complémentarité qui s'opérait avec la région capitale depuis la déconcentration industrielle. Ce changement important des décideurs franciliens ne fut pas compensé par une autonomisation des régions du Bassin parisien dans le cadre de la politique des zones d'appui (comme celle de la Basse-Seine).

Ce premier blocage fut suivi du transfert des compétences – notamment celle du développement économique – de l'échelon étatique à l'échelon régional, sans que le découpage des régions ne soit modifié pour être articulé avec l'aire d'influence des métropoles et ainsi permettre à toutes les régions d'avoir les ressorts endogènes nécessaires pour impulser le développement économique de façon relativement autonome. De plus, alors que le développement économique des régions périmétropolitaines du Bassin parisien reposait en grande partie sur l'action régionale de l'État (redistribution des activités industrielles) et était très dépendant des sièges sociaux des grandes entreprises localisées en Ile-de-France, leurs décideurs durent mettre en place des politiques de développement à partir de l'exploitation des ressources endogènes. L'absence de redécoupage aurait pu être partiellement compensée par une contractualisation importante dans les cadres des CPER, mais la situation du développement dans le Bassin parisien fut assimilée à celle de l'Ile-de-France et ses régions ne bénéficièrent pas de la solidarité de l'État et les CPER ne cherchèrent pas à les rendre plus autonomes.

Alors que ces décisions plaçaient déjà les régions péri-métropolitaines du Bassin parisien dans une situation de dépendance vis-à-vis de centres de décision exogènes, les normes de développement imposées de façon top-down par l'État et surtout l'Union Européenne l'aggravèrent. En effet, les régions furent mises en compétition les unes avec les autres, et durent mettre en place des politiques centrées sur l'innovation, la recherche, les PME, le tout dans une quête de compétitivité, sans bénéficier de l'atout métropolitain et alors qu'une grande partie des réseaux locaux d'entreprises avaient été détruits sous l'effet de la déconcentration industrielle quelques décennies auparavant. Ce nouveau référentiel de politique publique désavantage les régions péri-métropolitaines du Bassin parisien, puisque l'innovation et la recherche se réalisent surtout dans les métropoles, grâce à la présence de main d'œuvre très qualifiée et de la proximité des sièges sociaux des grandes entreprises, qui concentrent les investissements privés en recherche et développement (R&D). Les décideurs sont dès lors incités à mettre en place des politiques de développement économique centré sur des éléments du néo-régionalisme, à savoir la valorisation de l'identité territoriale, la création de milieux territoriaux d'innovation (clusters), et les aides aux PME.

L'identification des facteurs contraignant ces décisions cruciales pour le développement économique des régions du Bassin parisien a notamment mis en lumière l'importance jouée par les configurations territoriales (réelles ou représentées) sur la prise de décision des acteurs, validant ainsi de manière empirique le concept de *territorial dependency* énoncé en première partie. Les implications de ce constat sont davantage explicitées dans la conclusion générale qui suit.

Conclusion générale

Ma thèse a permis d'apporter des réponses à la problématique formulée en introduction - *pourquoi et comment le processus de régionalisation a-t-il généré un maillage territorial susceptible d'affecter la capacité des décideurs à mettre en œuvre efficacement les compétences économiques qui leur ont été confiées ?* – en montrant que les incohérences territoriales découlant du processus de régionalisation française s'expliquent par le fonctionnement des politiques publiques (réponse au *pourquoi*) et que dans le cas des régions périmétropolitaines du Bassin parisien, différentes contraintes – dont la *territorial dependency* – ont agi sur le processus décisionnel jusqu'à aboutir à la situation contemporaine de verrouillage économique (réponse au *comment*).

A partir d'une critique du maillage régional existant et de sa pertinence vis-à-vis des politiques de développement économique devant s'opérer dans son cadre, j'ai argué – dans la lignée des critiques émises par les spécialistes de science régionale depuis les années 1960 et toujours présentes aujourd'hui dans divers travaux (par exemple Lévy, 2015) – qu'il n'était pas adapté à la conduite des politiques de développement économique dévolues depuis les lois de décentralisation, surtout dans les régions sans métropole. En effet, les transferts de compétences, statuts et administrations à l'échelon régional dans un référentiel néolibéral de concurrence territoriale impliquent une certaine autonomie décisionnelle et la présence de services rares et d'une main d'œuvre très qualifiée. Or, ces éléments sont, sauf exceptions, présents dans les métropoles. L'inertie du découpage au cours du processus de régionalisation a donc entraîné une relative incapacité des décideurs des régions périmétropolitaines – soit 5⁴⁴¹ régions sur 12 (depuis la réforme du découpage en 2015), ou 13⁴⁴² anciennes régions sur 22 (avant 2015) - à mettre en place des politiques de développement économiques efficaces.

Cette apparente incohérence s'explique par l'analyse du changement des politiques publiques. En important au sein d'une approche de géographie politique des concepts développés dans le courant néo-institutionnaliste de la science politique – l'incrémentalisme et

⁴⁴¹ Normandie, Centre-Val-de-Loire, Bretagne (si Rennes n'est pas considérée comme une métropole, ce qui est discutée et discutable), Bourgogne-Franche-Comté, Corse.

⁴⁴² Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne (même remarque que note précédente), Picardie, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Franche-Comté, Lorraine, Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Corse.

les référentiels – j’ai tout d’abord montré que le processus de régionalisation française était incrémental, c’est-à-dire composé de nombreuses décisions prises par des acteurs variés ne partageant pas une vision commune du rôle politique et économique des régions. Ainsi, ces acteurs ont mobilisé des référentiels d’action publique différents et la juxtaposition de leurs décisions a donné lieu à un résultat hétéroclite et problématique pour la réalisation des objectifs économiques formulés comme une priorité dès les prémisses du processus de régionalisation.

Dans le Bassin parisien, choisi comme terrain d’étude en raison de la juxtaposition sur cet espace de multiples conceptions antagonistes de la région et des multiples crises rencontrées actuellement, nous avons vu que plusieurs décisions étalées dans le temps ont conduit à une situation contemporaine compliquée, puisque les régions périmétropolitaines de Paris ne possèdent pas les atouts nécessaires à l’égard des référentiels de développement économique actuellement privilégiés (néo-régionalisme et référentiel métropolitain). Différents mécanismes - déjà identifiés dans des travaux de science politique - contraignant ces décisions ont été identifiés : les intérêts des acteurs, leurs idées et représentations, les décisions passées (*path dependency*). Les configurations territoriales, notamment le maillage (*territorial dependency*), provoquent également un mécanisme contraignant les décisions de politique publique. Ainsi, nous avons pu vérifier que le concept élaboré en première partie s’avère opérant : plusieurs contraintes (notamment institutionnelles et cognitives) ont conduit en 1955-58 à l’adoption d’un maillage régional qui a, par un effet de rétroactions positives, contraint certains choix des acteurs, générant ainsi des problèmes pour la réalisation de leurs objectifs économiques dans les régions sans métropoles du Bassin parisien.

Apports scientifiques et perspectives

Un premier apport de mon travail se situe donc dans la critique de la cohérence du maillage régional par rapport aux objectifs économiques dévolus aux régions françaises au cours du processus de régionalisation. Plus largement, j’ai questionné le lien entre le chercheur et son objet d’étude, en l’occurrence le maillage proposé par la puissance publique, en montrant qu’il ne constitue pas seulement une maille d’observation des phénomènes sociaux, mais qu’il peut potentiellement influencer ces phénomènes. Par conséquent, le caractère arbitraire du découpage ne doit pas simplement être reconnu, il doit également être pris en compte comme une variable influençant les décisions des acteurs, ce que j’ai désigné par le concept de *territorial dependency*. Les actes de certains acteurs, souvent justifiés par la défense d’un intérêt

individuel ou collectif en géopolitique par exemple, doivent ainsi être reconsidérés : ce qui est identifié comme la cause (les intérêts) est peut-être la conséquence de la contrainte opérée par les configurations territoriales. Si les analyses proposées en deuxième partie tendent à valider ce concept, il serait intéressant de transposer ce cadre d'analyse à d'autres territoires, à une échelle différente : par exemple les intercommunalités, pour voir s'il peut être enrichi et si des schémas se reproduisent.

Un deuxième apport est constitué par l'approche interdisciplinaire développée dans cette thèse. En effet, les concepts, théories et idées formulés dans d'autres sciences sociales (science politique, mais aussi économie spatiale) ont permis d'enrichir la réflexion et de proposer ce cadre d'analyse innovant. Que ce soit pour la question des maillages territoriaux (Grasland, 1997b), du développement économique régional (cf. positionnement de la science régionale⁴⁴³), l'interdisciplinarité est requise. Dans une approche de géographie politique, l'incorporation des travaux de science politique permet de mieux comprendre certains phénomènes auxquels les géographes ont apporté peu de réponses jusqu'à présent, comme l'analyse des politiques publiques. Cela permet également en retour d'affirmer le positionnement et l'utilité des géographes au sein des sciences sociales en fournissant des analyses montrant l'intérêt d'une démarche géographique dans la compréhension des phénomènes sociaux. Par exemple, les approches néo-institutionnalistes m'ont permis d'expliquer les incohérences géographiques initialement constatées, de déconstruire « *la boîte noire de la décision* », comme le souhaitait François Durand-Dastès (2017), et en retour le concept de *territorial dependency* est susceptible d'intéresser des politologues étudiant la prise de décision. De plus, les travaux scientifiques sont marqués par une certaine *path dependency*. Claude Raffestin disait ainsi en 1979 que la plupart des travaux de géographie politique se situait dans la même démarche que celle de Friedrich Ratzel (1900). De la même façon, les travaux novateurs de Claude Raffestin (1979) ou d'Yves Lacoste (1976) ont contribué à orienter un grand nombre de travaux de géographie politique des décennies suivantes autour d'une analyse des rapports de pouvoir marquée par l'approche marxiste et à marginaliser d'autres questions, comme celles des politiques publiques. Comme l'on fait en leur temps ces chercheurs, et sans avoir la prétention de présenter un travail similaire, il apparaît donc

⁴⁴³ « *L'origine nord-américaine de la science régionale explique quelques-unes de ses caractéristiques essentielles. L'accent a été mis d'emblée sur les questions d'interdisciplinarité et de méthode* » (Torre et al., 2012).

nécessaire de s'extirper d'une littérature strictement géographique pour continuer à innover. A l'avenir, j'envisage également d'incorporer des travaux de science politique pour enrichir mon analyse des discours, en m'intéressant par exemple aux procédés rhétoriques utilisés par les acteurs, que ce soit dans les discours oraux, écrits ou bien iconographiques, à l'instar de ce qu'a pu entreprendre Bernard Debarbieux⁴⁴⁴.

Enfin, un troisième apport se trouve dans la compréhension des mécanismes entraînant des blocages pour le développement économique régional, dans l'explication des crises économiques actuellement traversées par certains territoires comme ceux du Bassin parisien, ce qui est un des objectifs de la science régionale. Mon travail est ainsi complémentaire avec d'autres analyses identifiant les difficultés rencontrées par le Bassin parisien (par exemple Gay, 2000), mais qui attribuaient généralement ces difficultés à la configuration centre-périphérie, dans une approche structuraliste. Alors que dans ces approches, le découpage est considéré comme le reflet d'un rapport de domination (Raffestin, 1979) entre la région capitale dominante et les régions périphériques dominées, nous avons opté pour une approche centrée sur les institutions et les prises de décision qui a permis de montrer que le maillage régional n'est pas simplement le reflet d'un rapport de puissance entre des « classes socio-spatiales » (Reynaud, 1980), mais que sa création (1955), son inertie pendant plusieurs décennies et sa récente modification (2015) résultent de différents mécanismes (cognitifs, institutionnels, politiques, territoriaux). Cela permet d'expliquer l'existence de situations différenciées au sein des espaces périmétropolitains (Mirloup, 2002), comme par exemple entre Orléans – qui bénéficie de la proximité de Paris et possède des fonctions métropolitaines remarquables par rapport à la taille de son aire urbaine (Mirloup, 2002) - et Rouen – qui à l'inverse est plutôt en déclin et présente des caractéristiques métropolitaines inférieures à celles des aires urbaines de taille semblable (voir chapitre 4) – ou encore pourquoi les espaces périmétropolitains d'autres pays bénéficient parfois de la proximité d'une « ville-monde », comme dans le cas de Londres (Chaline, 2000 ; Hall, Pain, 2006 ; Appert, 2008). Ainsi, le modèle structuraliste centre-périphérie, largement bâti sur l'exemple type du Bassin parisien (Mirloup, 2004), ne permet pas de prendre en compte les mécanismes institutionnels à l'œuvre dans les processus de réforme de l'action publique, au contraire de l'approche adoptée ici. De plus, mes résultats tendent à montrer que les modèles de développement local tels que ceux formulés ces dernières décennies (district industriel,

⁴⁴⁴ DEBARBIEUX, Bernard, 1995. Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique. In : L'Espace géographique. 1995. Vol. 24, n° 2, p. 97-112.

clusters...) n'étaient pas forcément pertinents, car leur application se heurte à la diversité et la complexité des configurations territoriales. Or, un des objectifs de la science régionale était originellement de formuler de tels modèles (Torre et al., 2012). La décision de politique publique étudiée dans ma thèse permet à mon avis d'ajouter de la complexité, peu compatible avec les approches positivistes des précurseurs de la science régionale, mais qui en permettant de mieux comprendre le fonctionnement des politiques publiques territoriales, rend possible la formulation de solutions plus adaptées. En effet, la volonté d'expertise, au cœur d'une science dite « appliquée » (Phlipponneau, 1960), nécessite de bien comprendre le fonctionnement des politiques publiques et son impact sur les maillages existants, qui sont le résultat d'une histoire et ne peuvent donc pas être le réceptacle de modèles de développement indifférenciés. Dans cette perspective, je propose dans les paragraphes qui suivent quelques pistes, en vue de résoudre les problèmes soulevés par le phénomène de *territorial dependency*, qu'ils soient scientifiques ou politiques. J'y aborde ainsi les questions de logique floue, d'interterritorialité et de diversité territoriale.

Quelles solutions pour sortir des blocages économiques ?

Si l'on considère la situation actuelle du Bassin parisien mise en évidence dans ma thèse, le maillage existant ne permet pas à ses régions de répondre efficacement aux exigences des référentiels actuels de développement économique. La résolution de cette déconnexion entre maillage et référentiels pourrait donc être envisagée par la réforme de l'un des deux éléments, pour le mettre en adéquation avec l'autre. Une nouvelle réforme du maillage régional, ce qui en soi est improbable seulement cinq ans après la précédente, est-elle pourtant souhaitable ? Les objectifs dévolus à l'échelon régional sont en effet multiples : à la fois économiques (développement local), démocratiques (rapprocher la décision des citoyens), administratifs (efficacité)... Or, le gabarit régional « idéal » pour l'efficacité économique ne convient pas forcément aux autres missions allouées aux régions françaises. Il faudrait alors soit privilégier « *un système de relation plutôt qu'un autre* » (Raffestin, 1979), par exemple accepter qu'à l'échelon régional, les enjeux économiques priment sur les autres, ou alors réaliser un compromis entre plusieurs enjeux (économiques, administratifs, démocratiques), ce qui a déjà été réalisé en 1955-58 et en 2015, conduisant aux problématiques déjà évoquées.

Le constat historique de l'inertie des maillages territoriaux français – la commune, le département, maintenant la région – nous fait douter de la pertinence de chercher à découper le

territoire en fonction de critères économiques. En effet, comme nous l'avons déjà énoncé dans nos réserves à propos des propositions de découpage des spécialistes de science régionale dans les années 1960 et comme le dit Claude Raffestin (1979) : « *l'économie postule une information structurante à courte durée d'existence : maillage instable contre maillage stable* ». Ainsi, découper les régions en fonction des aires d'influence des métropoles supposerait un renouvellement régulier des frontières régionales en fonction de l'influence mouvante des différentes villes. De plus, si aujourd'hui les métropoles sont souvent identifiées comme les moteurs de l'économie régionale, rien ne dit que cela va continuer dans les décennies à venir ; il faudrait alors une refonte totale du maillage en fonction de nouveaux critères à définir. Cette instabilité du maillage s'oppose à l'inertie caractéristique des maillages territoriaux. C'est pourquoi, par exemple, la proposition de Jacques Lévy (2015) de bâtir une grande région du Bassin parisien autour de Paris, ne me semble pas être la solution, outre le problème de taille qu'elle soulève, puisqu'elle regrouperait un tiers de la population française. Par conséquent, la résolution des problèmes engendrés par la dichotomisation entre maillage et objectifs économiques ne se trouve pas dans un retour dans le temps. Si dans les contextes politique et scientifique des années 1960, il aurait paru logique de calquer les limites des régions sur les aires d'influence des métropoles, la situation contemporaine est différente. Ainsi, si la solution n'est pas dans une modification du maillage, l'autre possibilité est de changer de référentiel d'action publique, comme le propose par exemple Martin Vanier (2008) à travers le concept d'interterritorialité, qui reprend des idées formulées dès 1979 par Claude Raffestin :

« C'est moins la nature des maillages qui est à mettre en question que les principes et les cadres d'action qui incorporent les maillages dans leur stratégie. Ce n'est pas maille, département ou autre chose qui est trop petite, c'est le pouvoir d'agir, d'opérer, de réaliser qui n'est pas assez fluide et assez libre dans le territoire. L'organisation politique génère des relations verticales plus qu'horizontales et dès lors ce sont ces dernières qu'il faut susciter, sinon on entre dans le cauchemar des discontinuités paralysantes. Un maillage ne peut être modifié sans cesse, en revanche le pouvoir qui l'utilise peut être assoupli et ajusté à travers ses cadres et ses principes. Si des rapports nécessaires doivent s'instituer entre des éléments appartenant à deux mailles différentes, ce ne sont pas les limites qui empêchent de le faire, mais les structures du pouvoir qui garantissent ces mailles » (Raffestin, 1979).

Changer de référentiel, dépasser les maillages territoriaux

Le point de départ de ce concept se situe dans la reconnaissance du caractère arbitraire de toute opération de maillage, qui partitionne l'espace en sous-ensembles disjoints et considérés comme homogènes (Rolland-May, 1987) et « *tend ainsi à nier la notion d'imprécision et d'incertitude qui est inhérente à tout dénombrement et à toute classification en sciences sociales* » (Grasland, 1997b). L'opération de maillage, bien qu'indispensable pour pouvoir étudier les faits sociaux (Moles, 1981 ; 1995 ; Grasland, 1997a), se situe ainsi dans un héritage scientifique cartésien « *prisonniers de la logique binaire du « oui ou non* » » (Rolland-May, 1987) qui, prenant exemple sur les sciences dites « exactes », a tendance à vouloir gommer toutes formes d'inexactitude au nom d'une idéologie de la précision (Moles, 1995), ce qui conduit à appauvrissement de la réalité géographique (Rolland-May, 1987). Or, les objets étudiés en sciences sociales sont tellement complexes qu'un chercheur ne peut prétendre le saisir dans sa totalité. Les sciences sociales sont ainsi les sciences de « l'imprécis » (Moles, 1995) et un maillage est « *une forme de découpage du réel qui exclu[ai]t précisément le réel lui-même : le monde dépasse perpétuellement les catégories qui seules permettent à l'esprit humain de l'appréhender* » (Moles, 1981, d'après Roy Bhaskar, 1975).

Outre les problèmes scientifiques, les politiques publiques de territorialisation⁴⁴⁵ menées depuis les années 1980 ont conduit à une politique du « tout territorial » au sein de ces maillages (Vanier, 2008), alors même que la territorialité⁴⁴⁶ serait en crise (Raffestin, 1979 ; Vanier, Debarbieux, 2002). En effet, le renforcement des prérogatives et de l'autonomie des collectivités locales, ainsi que le principe de subsidiarité qui comporte « *le grave inconvénient de n'imaginer la réponse [à un problème] qu'à une seule [échelles] : l'échelle dite pertinente* » (Vanier, 2008), auraient conduit à l'exacerbation d'une « *pseudo-souveraineté territoriale* » (Vanier, 2013b) dans laquelle les élus protègent jalousement leur territoire d'élection, au détriment des coopérations (entre territoires, voire même entre échelles d'action). Or, les pratiques économiques et sociales contemporaines, entraînées par l'individualisation (de la société et des temps collectifs) et l'exacerbation de la mobilité auraient remis en cause cette territorialité : « *la société française ne vit plus dans des territoires, qu'elle vient de reconnaître, d'adopter ou de promouvoir, mais entre eux, à travers eux* » (Vanier, 2008). Pour ma part, je

⁴⁴⁵ Les différents actes de décentralisation administrative, la recomposition institutionnelle et la territorialisation des politiques sectorielles de l'État déconcentré et des collectivités qui héritent de ses compétences (Vanier, 2013b).

⁴⁴⁶ C'est-à-dire le reflet de la multidimensionnalité du vécu territorial par les membres d'une collectivité (Raffestin, 1979).

pense que la société a toujours vécu dans et entre les territoires, mais que la mobilité a augmenté la proportion de vécu « entre territoires », sans qu'elle devienne toutefois majoritaire, exceptée peut-être chez une minorité. Ainsi, avant même le début de cette reconnaissance législative des territoires, Claude Raffestin (1979) pointait déjà la crise de la territorialité, à cause de la disjonction entre un maillage d'origine socio-politique et un fonctionnement de la société dorénavant socio-économique. Néanmoins, je partage avec Martin Vanier le constat que la conception politique actuelle du territoire est dépassée et qu'il est nécessaire de penser une nouvelle forme de politique publique permettant aux territoires et aux échelles de mieux collaborer, de sortir d'une vision dans laquelle les limites – artificielles, parfois peu pertinentes à l'égard des enjeux actuels – sont des obstacles pour saisir politiquement des problèmes et des enjeux qui les dépassent, et notamment celui de l'interrégionalité.

Par conséquent, les champs scientifique et politique partagent un enjeu commun : dépasser dans la pratique – et pas seulement en théorie - le caractère arbitraire du maillage, par l'introduction de la complexité, d'une théorie de « l'entre-deux » et de la reconnaissance de son caractère imprécis. Du côté scientifique, cette nécessité s'est déjà traduit depuis des décennies dans la formulation de la logique floue (Ponsard, 1977 ; Rolland-May, 1984 ; 1987 ; De Ruffray, 1997 ; Bouchon-Meunier, 2007), qui pourrait trouver une réponse politique à travers deux logiques d'action à mon avis complémentaires : l'interterritorialité (Vanier, 2008) et la reconnaissance de la diversité des dynamiques territoriales (Bouba-Olga, Grossetti, 2015 ; Bouba-Olga, 2017).

La logique floue

La notion de « floue » (*fuzzy* en anglais) a été présentée en 1965 par Lofti Zadeh⁴⁴⁷ et s'inspire de la théorie des ensembles, dans laquelle l'appartenance d'un élément e à un sous-ensemble est binaire : il lui appartient ($e = 1$) ou ne lui appartient pas ($e = 0$). Lofti Zadeh a innové en y affectant une fonction d'appartenance pouvant varier de 0 à 1, selon le degré d'appartenance de e au sous-ensemble considéré (Rolland-May, 1984). Cela permet d'envisager l'appartenance spatiale de façon graduée, avec « *des situations intermédiaires entre le tout et le rien* » (Bouchon-Meunier, 2007), et également « *de représenter et de manipuler des*

⁴⁴⁷ Professeur à l'Université de Californie à Berkeley, connu pour ses travaux sur la théorie des systèmes (Bouchon-Meunier, 2007).

connaissances imparfaitement décrites, vagues ou imprécises » (Bouchon-Meunier, 2007) comme des variables textuelles qualitatives. Cette théorie a ensuite été développée par Morgan Kaufman et appliquée en analyse spatiale par Claude Ponsard notamment (1980), dans le but de montrer que la prise en compte du flou pour la régionalisation économique était possible et souhaitable sur les plans méthodologiques et théoriques (Grasland, 1997b).

Cette appartenance à plusieurs ensembles est particulièrement visible au niveau des marges, des espaces périphériques, appelés « *franges spatiales* », dans lesquelles « *les unités spatiales appartiennent encore à l'espace géographique étudié tout en n'en présentant plus la totalité des caractères ou en les présentant plus ou moins* » (Rolland-May, 1984). Par exemple, une commune située dans le périurbain appartient plus ou moins à l'aire d'influence d'une grande ville et peut être située au sein d'une communauté d'agglomération en étant ni complètement urbaine, ni complètement rurale. Jean Rémy a présenté dans cette lignée (sans faire référence à la logique floue) le concept de centration, avec « *un lieu qui sert de point d'ancrage et de référence pour permettre à un groupe de se situer dans ses liens avec l'extérieur* » (1984, cité par Vanier, 2008). Cela permet de sortir du rapport strict inclusion-exclusion : « *la limite, plutôt que d'être vue comme une frontière, peut être perçue comme un espace intermédiaire. Ce tiers-espace est une intersection souple où l'on joue à la fois sur l'inclusion et l'exclusion* » (Rémy, 1984, cité par Vanier, 2008).

La logique floue conduit ainsi à éluder la loi dite du tiers-exclus, en considérant qu'un élément spatial peut appartenir à plusieurs espaces à la fois (Rolland-May, 1984), avec un gradient d'appartenance différent. Se pose alors la question de la traduction de ce constat dans les politiques publiques.

L'interterritorialité en perspective

Martin Vanier (2008) propose dans son essai sur l'interterritorialité la mise en place d'une nouvelle politique publique permettant « *d'organiser et d'exercer le pouvoir interterritorial, lequel est, par définition, partagé* », et qui constituerait une reconnaissance politique des nouveaux rapports sociaux et économiques à l'espace⁴⁴⁸. Pour cela, il faudrait

⁴⁴⁸ Au-delà des intercommunalités, qui forment des agrégats de territoires sans changement de logique et ainsi reproduisent les problèmes à une échelle supérieure, ce qui serait une « ruse interterritoriale » au même titre que la contractualisation (Vanier, 2008).

parvenir à sortir du « tout-territorial » et « *de partager des stratégies, des responsabilités et des efforts d'action, tout en continuant à les exercer par soi-même. L'exclusivité territoriale est battue en brèche, la souveraineté est à partager, ce qui revient à en remettre en cause le principe même, mais les territoires demeurent, et peut-être même, c'est tout le pari, se revivifient à l'exercice de l'articulation interterritoriale* » (Vanier, 2013b). On retrouve ainsi la proposition de Claude Raffestin (1979) qui souhaitait en finir avec ces « *discontinuités paralysantes* » en générant des relations horizontales entre des espaces appartenant à des mailles différentes.

Claude Raffestin ou Martin Vanier considèrent ainsi que le maillage n'a pas forcément à être modifié, mais que le pouvoir doit sortir de son territoire et partager sa souveraineté avec des territoires voisins ou avec lesquels il est en réseau : « *Si des rapports nécessaires doivent s'instituer entre des éléments appartenant à deux mailles différentes, ce ne sont pas les limites qui empêchent de le faire, mais les structures du pouvoir qui garantissent ces mailles* » (Raffestin, 1979). Une condition *sine qua none* pour la réalisation de cette recommandation est de sortir du référentiel de compétitivité territoriale très prégnant actuellement, car la mise en concurrence des territoires pour l'attractivité ou les subventions empêchent la coordination et les coopérations entre des entités qui entretiennent de fait une rivalité. Il serait alors nécessaire de passer à un référentiel de coopération territoriale dans lequel un territoire gagnerait à ce que le territoire voisin accueille de nouvelles activités ou bénéficie de nouvelles aménités, par exemple par un partage des retombées fiscales. Ce référentiel reste néanmoins à construire, et paraît peu réalisable à l'heure actuelle. En effet, nous avons vu que les décisions des acteurs sont contraintes par des facteurs territoriaux (*territorial dependency*), ce qui peut potentiellement être un frein à la mise en place de l'interterritorialité.

Pour sortir de cette impasse, il est nécessaire de rappeler ce qui peut entraîner la *territorial dependency*. Elle peut être causée à cause de la limitation de la compétence d'un acteur à son territoire, comme par exemple dans le cas de Paul Delouvrier lors de l'élaboration du SDAURP. Il faudrait alors étendre cette compétence ou la partager entre des territoires voisins, mais ce faisant, ce qui implique de remettre en place des règles de souveraineté territoriale (ou interterritoriale). Une autre cause de la *territorial dependency* se situe dans la logique électorale, qui peut conduire un élu à tout faire pour privilégier son territoire d'élection plutôt que le territoire voisin afin d'obtenir l'adhésion des électeurs. Pour dépasser cette contrainte, il faudrait envisager une déterritorialisation, ou une interterritorialisation des votes

qui reste à imaginer. Comme le dit Martin Vanier : « *ces règles, codes, normes politiques par lesquels la complexité, la discontinuité, l'hétérogénéité vont pouvoir être surmontées dans chaque décision, chaque arbitrage, chaque compromis restent, toutefois, à inventer* » (Vanier, 2013a).

Par conséquent, l'interterritorialité peut être considérée comme un idéal duquel il faudrait s'inspirer pour penser les coopérations interrégionales, et notamment l'articulation entre prise de décision et souveraineté territoriale. Frédéric Gilli (dans IAURIF, 2009) regrette ainsi que les acteurs du Bassin parisien n'aient pas été représentés dans la gouvernance du Grand Paris. L'histoire institutionnelle de la France a reconnu un statut particulier à l'Ile-de-France en raison de ses spécificités, il faudrait donc reconnaître également les spécificités du Bassin parisien et, dans la logique du *political rescaling*, bâtir une échelle politique de référence à l'échelle interrégionale (Gilli, 2009). Le mécanisme de *territorial dependency*, en raison des blocages qu'il induit dans les coopérations interrégionales, implique qu'à l'instar des pôles de compétitivité, l'État structure dans un premier temps cette nouvelle gouvernance, et le système de prise de décision qui en découle pourrait par exemple prendre la forme de plusieurs collèges (un premier composé des régions, un deuxième des départements et des collectivités locales, un troisième composé par les chambres consulaires ; Gilli, 2009), avec un système de vote proportionnel (Bailly, Bussi, 2010) à la taille de manière à ce que les décisions des régions péri-métropolitaines n'empêchent pas le développement de Paris et que les décisions de Paris ne soient pas à l'encontre du développement des régions péri-métropolitaines. De plus, afin de créer un lieu d'échanges et de collaboration, la création d'un syndicat d'étude à l'échelle du Bassin parisien pourrait être envisagé (Gilli, 2009).

Enfin, une autre alternative intéressante consiste non pas à changer de référentiel d'action publique, mais à sortir justement de cette logique de référentiels, de modèles, pour permettre la prise en compte des diversités des dynamiques territoriales.

Sortir des référentiels, pour la diversité territoriale

Présentée notamment par Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti (Bouba-Olga, Grossetti, 2015 ; Bouba-Olga, 2017), cette pensée s'inscrit au sein du paradigme de l'économie de la proximité (Torre, Zuindeau, 2009), qui prend en compte la proximité géographique, sociale, organisationnelle... Ces auteurs partent d'une critique des référentiels de politique économique, souvent fragiles sur le plan théorique et comportant des croyances fausses, comme

par exemple les « *mantras* » du développement local depuis une trentaine d'années que sont les districts industriels, les clusters, les soft factors et la recherche d'une taille critique :

« Les politiques publiques procèdent trop souvent par imitation d'un modèle supposé le plus performant, modèle qui se réduit parfois à un allant de soi, une sorte de formule magique qui résoudrait tous les problèmes. Parfois ce modèle est issu de l'idée que l'on se fait d'un autre pays. Ainsi, l'Allemagne, homme malade de l'Europe au début du siècle, fait aujourd'hui figure, pour nombre de commentateurs français, de modèle économique (les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni ont tenu ce rôle à d'autres périodes) ; s'agissant du système éducatif, on se réfère à la Finlande ; pour le système financier, aux Etats-Unis ; pour le marché du travail, au Danemark ; ... S'agissant des politiques de développement économique local, les effets de mode sont également nombreux » (Bouba-Olga, Grossetti, 2015).

Ils proposent ainsi de sortir de cette logique d'application d'un modèle standard et d'opter pour « *le sur-mesure plutôt que le prêt-à-porter* », par une méthodologie basée sur « *l'analyse précise des configurations territoriales, l'identification des problématiques spécifiques à traiter et la mise en œuvre de politiques adaptées* » (Bouba-Olga, Grossetti, 2015). En effet, leurs recherches tendent à montrer qu'aucune généralisation n'est possible concernant les territoires : certaines métropoles « gagnent », d'autres « perdent », et le schéma se reproduit à toutes les échelles. Au sein d'un territoire, les situations varient également selon les échelles considérées : par exemple la Franche-Comté est un territoire en crise industrielle, mais dont les statistiques illustrent mal l'importance du transfrontalier, et en son sein le Territoire de Belfort concentre, de par son histoire, la recherche privée (Bouba-Olga, Grossetti, 2015).

Par conséquent, ils proposent d'analyser pour chaque territoire ses trajectoires de développement, sa structure de spécialisation, les dynamiques démographiques à l'œuvre et les ressources disponibles pour bâtir des schémas de développement adaptés à chaque territoire (Bouba-Olga, 2017). Finalement, cela revient à prendre en compte la complexité. J'ajouterai à cette proposition la nécessité de l'articuler avec l'interterritorialité et la réflexion floue, afin de dépasser la problématique des maillages, et d'étendre ce plaidoyer pour la diversité aux échelles géographiques et aux objectifs à atteindre. En effet, certains territoires – par exemple une grande ville de province – s'inscrivent à plusieurs échelles (locale, régionale et même nationale) et il est donc nécessaire qu'ils puissent construire des politiques interterritoriales à ces différentes échelles, autour d'un objectif de croissance économique. A l'inverse, un village rural reculé

(une frange spatiale) qui possède peu de liens avec d'autres territoires pourrait opérer à une échelle unique micro-locale autour d'un objectif tourné vers le bien-être, et par exemple mettre en place des politiques de décroissance. Dans tous les cas, l'enjeu est de réussir à penser la mise en pratique d'un tel fonctionnement, et il paraît à cet effet nécessaire d'allier les différentes disciplines des sciences sociales pour bâtir une nouvelle rhétorique scientifique audible par la puissance publique.

Bibliographie

AGNEW, John A., MAMADOUH, Virginie, SECOR, Anna Jean et SHARP, Joanne P., 2015. *The Wiley Blackwell companion to political geography*. S.l. : Wiley Online Library.

AGNEW, John A., MITCHELL, Katharyne et TOAL, Gerard, 2003. *A companion to political geography*. S.l. : John Wiley & Sons.

AGNEW, John A. et MUSCARÀ, Luca, 2012. *Making political geography*. New York : Lanham.

ALLEN, John, MASSEY, Doreen B. et COCHRANE, Allan, 1998. *Rethinking the Region*. S.l. : Psychology Press.

AMILHAT SZARY, Anne-Laure, 2015a. Boundaries and borders. In : *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography*. 2015. p. 13.

AMILHAT SZARY, Anne-Laure, 2015b. *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui?* S.l. : Presses universitaires de France.

AMIN, Ash, 1999. An institutionalist perspective on regional economic development. In : *International journal of urban and regional research*. 1999. Vol. 23, n° 2, p. 365–378.

AMIN, Ash et TOMANEY, John, 1995. The regional dilemma in a neo-liberal Europe. In : *European Urban and Regional Studies*. 1995. Vol. 2, n° 2, p. 171–188.

ANDREFF, Wladimir, 2003. *Les multinationales globales*. Paris, France : La Découverte.

ANSEL, Jean-Luc, 2006. La Cosmetic Valley, du Système productif local au Pôle de compétitivité. In : *Vie sciences de l'entreprise*. 2006. Vol. N° 170-171, n° 1, p. 89-95.

ANTOINE, Serge, 1958. L'aménagement du territoire et l'expansion régionale. In : *Études et documents*. 1958. Vol. 5, p. 1-51.

ANTOINE, Serge, 1959. Réforme administrative et régions économiques. In : *Économie & humanisme*. 1959. Vol. 17, n° 118, p. 15-24.

ANTOINE, Serge, 2004. *Réforme territoriale : L'homme qui a découpé les régions* [en ligne]. L'express. 15 mars 2004. S.l. : s.n. Disponible à l'adresse : https://www.lexpress.fr/region/l-homme-qui-a-dessine-les-regions_490366.html.

APPERT, Manuel, 2008. Londres : métropole globale. In : *Géocarrefour*. 1 décembre 2008. Vol. 83, n° Vol. 83/2, p. 113-117. DOI 10.4000/geocarrefour.5872.

APUR, AUCAME, AUDAS, AURBSE, AURH et IAU-IDF, 2011. *Paris, Rouen, Le Havre, Axe Seine. Les données essentielles*. 2011. S.l. : s.n.

ARDINAT, Gilles, 2013. *Géographie de la compétitivité*. S.l. : Presses universitaires de France.

ASKENAZY, Philippe, COUTROT, Thomas, ORLÉAN, André et STERDYNIK, Henri, 2011. *Manifeste d'économistes atterrés*. S.l. : Éditions Les Liens qui libèrent.

ASSEMBLÉE NATIONALE, 1968. *Débats parlementaires sur la réforme des régions et du Sénat* [en ligne]. décembre 1968. S.l. : s.n. Disponible à l'adresse : <http://archives.assemblee-nationale.fr/4/cri/4-1968-1969-ordinaire1.asp>.

ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE, 2018. *Les chiffres clés des Régions* [en ligne]. 2018. S.l. : s.n. Disponible à l'adresse : <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2018/09/RDF-Chiffres-Cles-bd-180905.pdf>.

ATTALI, Jacques (éd.), 2010. *Paris et la mer: la Seine est capitale*. Paris, France : Fayard. ISBN 978-2-213-65501-7.

AYDALOT, Philippe, 1987. Le concept de région dans la définition de la planification régionale. In : *Canadian Journal of Regional Science*. 1987. Vol. 10, n° 2, p. 203–214.

BADARIOTTI, Dominique, 2007. Géopolitique - Hypergé. In : [en ligne]. 2007. [Consulté le 29 juillet 2019]. Disponible à l'adresse : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article402>.

BADIE, Bertrand, 1995. *La fin des territoires: essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris, France : Fayard. ISBN 978-2-213-59460-6.

BAGUENARD, Jacques, 2004. Les interrogations persistantes. In : [en ligne]. Paris cedex 14 : Presses Universitaires de France. Que sais-je ? p. 109-122. ISBN 978-2-13-054170-7. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/la-decentralisation--9782130541707-p-109.htm>. Cairn.info

BAILLY, Antoine, 2009. La science régionale en perspective. In : *Geographie, economie, societe*. 26 mai 2009. Vol. Vol. 11, n° 1, p. 1-7.

BAILLY, Antoine S., FERRAS, Robert et PUMAIN, Denise (éd.), 1995. *Encyclopédie de géographie*. Paris, France : Economica. ISBN 978-2-7178-2899-3.

BAILLY, Guillaume et BUSSI, Michel, 2010. L'exemple français. In : *Un monde en recomposition: géographie des coopérations territoriales*. 2010. Vol. 5, p. 103.

BAIROCH, Paul, 1999. *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*. S.l. : Ed. La Découverte.

BALME, Richard (éd.), 1996. *Les politiques du néo-régionalisme: action collective régionale et globalisation*. Paris, France : Économica.

BALME, Richard, 1997. La région française comme espace d'action publique. In : *Les paradoxes des régions en Europe, Paris, La découverte*. 1997. p. 179–198.

BARONE, Sylvain, 2008. *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*. PhD Thesis. S.l. : Université Montpellier I.

BASTIÉ, Jean, 1965. Les travaux de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région parisienne. In : *Annales de géographie*. 1965. Vol. 74, n° 406, p. 749-755.

BATTISTELLA, Dario, 2013. *Théories des relations internationales*. S.l. : Presses de sciences po.

BAUD, Pascal, BOURGEAT, Serge et BRAS, Catherine, 2013. *Dictionnaire de géographie*. Paris, France : Hatier.

BAUDELLE, Guy, GUY, Catherine et MÉRENNE-SCHOUMAKER, Bernadette, 2011. *Le développement territorial en Europe: concepts, enjeux et débats*. Rennes, France : Presses universitaires de Rennes. ISBN 978-2-7535-1423-2.

BEAUGUITTE, Laurent et RICHARD, Yann, 2012. Analyse géographique d'un discours politique : L'exemple des brochures L'Union européenne dans le monde (2000-2007). In : *Belgeo. Revue belge de géographie* [en ligne]. 31 décembre 2012. n° 4. [Consulté le 5 juillet 2019]. DOI 10.4000/belgeo.8604. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/belgeo/8604>.

BECK, Ulrich, 2003. *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. S.l. : Aubier.

BECKOUCHE, Pierre, 1995. Le yoyo et la locomotive. Évolution récente de la place de l'Ile-de-France dans l'économie nationale. In : *Annales de géographie*. 1995. Vol. 104, n° 583, p. 256-279. DOI 10.3406/geo.1995.13888.

BÉHAR, Daniel, 2000. Les nouveaux territoires de l'action publique. In : *Territoires sous influence*. 2000. Vol. 1, p. 83-101.

BÉHAR, Daniel et ESTÈBE, Philippe, 2009. Les villes du Bassin parisien : trop loin, trop proches? In : *Les cahiers de l'IAURIF* [en ligne]. 2009. n° 153. Disponible à l'adresse : https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_644/c153_web_avec_signets.pdf.

BENKO, Georges, 1998. *La science régionale*. Paris, France : Presses universitaires de France, impr. 1998. ISBN 978-2-13-042274-7.

BERROIR, Sandrine, CATTAN, Nadine, DOBRUSZKES, Frédéric, GUÉROIS, Marianne, PAULUS, Fabien et VACCHIANI-MARCUZZO, Céline, 2011. Les systèmes urbains français : une approche relationnelle. In : *Cybergeographie : European Journal of Geography*. 2011.

BERROIR, Sandrine, CATTAN, Nadine, GUÉROIS, Marianne, PAULUS, Fabien et VACCHIANI-MARCUZZO, Céline, 2012. Les systèmes urbains français. In : *Synthèse DATAR, Travaux en Ligne*. 2012. Vol. 10.

BERTHO LAVENIR, Catherine, 1980. L'invention de la Bretagne. In : *Genèse sociale d'un stéréotype*. 1980. p. 45-62. Persée <http://www.persee.fr>

BEZES, Philippe, 2008. *Chapitre 8 : Le tournant néomanagérial de l'administration française* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po. [Consulté le 6 juin 2019]. ISBN 978-2-7246-1059-8. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/politiques-publiques-1--9782724610598-page-215.htm>.

BEZES, Philippe, 2015. *Réinventer l'État: les réformes de l'administration française (1962-2008)*. S.l. : Presses universitaires de France.

BEZES, Philippe et LE LIDEC, Patrick, 2016. Politiques de la fusion. In : *Revue française de science politique*. 14 septembre 2016. Vol. 66, n° 3, p. 507-541.

BEZES, Philippe et PALIER, Bruno, 2018. Le concept de trajectoire de réformes. In : *Revue française de science politique*. 2018. Vol. 68, n° 6, p. 1083-1112.

BEZIAT, Adrien, DEBRIE, Jean et HEITZ, Adeline, 2014. *L'aménagement des corridors de transport: outil d'action publique? Analyse comparative de l'Axe-Seine (France) et du corridor Ontario-Québec (Canada)*. S.l. : Géotransports.

BLOT, Frédérique, 2005. *Discours et pratiques autour du "développement durable" et des "ressources en eau". Une approche relationnelle appliquée aux bassins d'Adour-Garonne et du Segura*. PhD Thesis. S.l. : Université Toulouse le Mirail-Toulouse II.

BOGGS, Jeffrey S. et RANTISI, Norma M., 2003. The 'relational turn' in economic geography. In : *Journal of Economic geography*. 2003. Vol. 3, n° 2, p. 109-116.

BONNET, Jacques et BROGGIO, Céline, 2002. Introduction. In : *Géographes associés*. 2002. Vol. 26, n° 1, p. 9-13.

BOSCHMA, Ron A. et FRENKEN, Koen, 2006. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. In : *Journal of economic geography*. 2006. Vol. 6, n° 3, p. 273-302.

BOUBA-OLGA, Olivier, 2017. *Dynamiques territoriales: éloge de la diversité*. S.l. : Atlantique, éditions de L'Actualité scientifique Nouvelle-Aquitaine.

BOUBA-OLGA, Olivier, 2018. *Les fonctions métropolitaines sont-elles de plus en plus métropolitaines ?* [en ligne]. [Consulté le 19 septembre 2018]. Disponible à l'adresse : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01777495>.

BOUBA-OLGA, Olivier et GROSSETTI, Michel, 2014. *La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ?* [en ligne]. [Consulté le 19 septembre 2018]. Disponible à l'adresse : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01078207>.

BOUBA-OLGA, Olivier et GROSSETTI, Michel, 2015. La dynamique économique des territoires français: de l'obsession métropolitaine à la prise en compte de la diversité des configurations territoriales. In : . S.l. : s.n. 2015.

BOUBA-OLGA, Olivier et GROSSETTI, Michel, 2018. *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence): comment s'en désintoxiquer ?* [en ligne]. [Consulté le 19 septembre 2018]. Disponible à l'adresse : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699>.

BOUBA-OLGA, Olivier, GROSSETTI, Michel et TUDOUX, Benoît, 2016. *On voit des métropoles partout, sauf dans les statistiques* [en ligne]. [Consulté le 4 octobre 2018]. Disponible à l'adresse : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01276897>.

BOUCHON-MEUNIER, Bernadette, 2007. *La logique floue* [en ligne]. Paris cedex 14 : Presses Universitaires de France. Que sais-je ? ISBN 978-2-13-056260-3. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/la-logique-floue--9782130562603.htm>. Cairn.info

BOURDEAU-LEPAGE, Lise, 2013. Introduction. Grand Paris : projet pour une métropole globale. In : *Revue d'Economie Regionale Urbaine*. 2013. Vol. août, n° 3, p. 403-436.

BOURDIN, Sébastien et TORRE, André, 2018. Les financements européens de développement régional : l'Union européenne en quête de cohésion. In : *Revue d'economie financière*. 2018. Vol. N° 132, n° 4, p. 39-57.

BOURJOL, Maurice, 1970. *Région et administration régionale: douze ans de réforme administrative*. Paris, France : Ed. Berger-Levrault, 1970.

BOYER, Jean-Claude, 2009. Chapitre 7 - Centre. In : *La France. Les 26 régions* [en ligne]. Paris : Armand Colin. U. p. 87-98. ISBN 978-2-200-35573-9. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/la-france-les-26-regions--9782200355739-p-87.htm>. Cairn.info

BOYER, Jean-Claude, CARROUÉ, Laurent, GRAS, Jacques, LE FUR, Anne et MONTAGNÉ-VILLETTE, Solange, 2009. *La France: les 26 régions*. Paris, France : Armand Colin. ISBN 978-2-200-35573-9.

BRENNER, Neil, 2004. *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. S.l. : Oxford University Press.

BRENNER, Neil, 2009a. Open questions on state rescaling. In : *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2009. Vol. 2, n° 1, p. 123-139.

BRENNER, Neil, 2009b. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000. In : *The disoriented state: Shifts in governmentality, territoriality and governance*. S.l. : Springer. p. 41-77.

BRENNER, Neil et THEODORE, Nik, 2002. Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism". In : *Antipode*. 2002. Vol. 34, n° 3, p. 349-379.

BRENNETOT, 2015. Quel régionalisme derrière la nouvelle carte régionale ? In : [en ligne]. S.l. : s.n. 2015. Disponible à l'adresse : https://www.researchgate.net/publication/283055462_Quel_regionalisme_derriere_la_nouvelle_carte_regionale.

BRENNETOT, Arnaud, 2010. La gouvernance parisienne, un objet de débat public ? Médiatisation et enjeux géoéthiques autour du Grand Paris. In : *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique* [en ligne]. 15 avril 2010. n° 10. [Consulté le 26 avril 2020]. DOI 10.4000/espacepolitique.1521. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/1521>.

BRENNETOT, Arnaud, 2013. Géohistoire du «néolibéralisme». Retour sur une étiquette intellectuelle malléable et mouvante. In : *Cybergeog: European Journal of Geography*. 2013.

BRENNETOT, Arnaud, 2017a. A step further towards a neoliberal regionalism: Creating larger regions in contemporary France. In : *European Urban and Regional Studies*. 19 mars 2017. Vol. 25, p. 096977641769388. DOI 10.1177/0969776417693884.

BRENNETOT, Arnaud, 2017b. *HDR Pour une étude des normes géoéthiques*. S.l. : s.n.

BRENNETOT, Arnaud, 2017c. Quel régionalisme derrière la nouvelle carte régionale ? In : . S.l. : s.n.

BRENNETOT, Arnaud, BROCARD, Madeleine, BULÉON, Pascal, COLANGE, Céline, LACHEREZ, Anne et LOEW-TURBOUT, Frédérique, 2012. *La Normandie en débat*. Bayeux, France : OREP éd. ISBN 978-2-8151-0130-1.

BRENNETOT, Arnaud, BUSSI, Michel et GUERMOND, Yves, 2013. Le Grand Paris et l'axe Seine. In : *Métropoles*. 2013. n° 13.

BRENNETOT, Arnaud et DE RUFFRAY, Sophie, 2014a. Découper la France en région. In : *Cybergeog: European Journal of Geography*. 2014.

BRENNETOT, Arnaud et DE RUFFRAY, Sophie, 2014b. La Région : une notion ambiguë saisie à travers le cas normand. In : *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique* [en ligne]. 4 juillet 2014. n° 23. Disponible à l'adresse : <http://espacepolitique.revues.org/3150>.

BRISTOW, Gillian, 2005. Everyone's a 'winner': problematising the discourse of regional competitiveness. In : *Journal of Economic Geography*. 2005. Vol. 5, n° 3, p. 285–304.

BRISTOW, Gillian Irene, 2011. Territorial competitiveness and local and regional economic development: a class tale of theory led by policy'. In : *Handbook of Local and Regional Development*, Routledge. S.l. : s.n.

BROSSAUD, Claire, 2004. Le Vaudreuil (Val-de-Reuil) contre l'État ou l'itinéraire sociopolitique du localisme revisité. In : *Espaces et sociétés*. 2004. Vol. no 119, n° 4, p. 55–72.

BRUNET, Roger, 2004. La région selon Brunet, 1992. In : <https://www.espacestems.net/> [en ligne]. 6 février 2004. [Consulté le 10 septembre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.espacestems.net/articles/la-region-selon-brunet-1992/#reference>.

BRUNET, Roger, FERRAS, Robert, THÉRY, Hervé et GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC RECLUS, 1993. *Les mots de la géographie: dictionnaire critique*. Montpellier, France : GIP RECLUS.

BRUNET, Roger, GRASLAND, Claude et FRANÇOIS, Jean-Christophe, 1997. La discontinuité en géographie : origines et problèmes de recherche: Entretien de Claude Grasland et Jean-Christophe François. In : *Espace géographique, tome 26, n°4, 1997*. [en ligne]. 1997. DOI 10.3406/spgeo.1997.1096. Disponible à l'adresse : https://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1997_num_26_4_1096.

BUNODIÈRE, Claude et COQUIDÉ, Patrick, 1984. Où va la manne de l'Etat. In : *Le Nouvel Economiste*. 2 juillet 1984. p. 44-49.

BUSSI, Michel, 2007a. Pour une géographie de la démocratie. La géographie, ça sert maintenant à faire la paix ? In : *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique* [en ligne]. 1 janvier 2007. n° 1. [Consulté le 20 décembre 2019]. DOI 10.4000/espacepolitique.243. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/243>.

BUSSI, Michel, 2007b. Repenser les territoires ensemble : une inflexion paradigmatique pour la géographie politique ? In : *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique* [en ligne]. 1 septembre 2007. n° 3. [Consulté le 6 septembre 2019]. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/648>.

BUSSI, Michel (éd.), 2009. *Un monde en recomposition: géographie des coopérations territoriales*. Mont-Saint-Aignan, France : Publications des Universités de Rouen et du Havre.

C8, 2009. *Perspectives Bassin parisien. 7 engagements des Régions pour un Bassin parisien attractif, durable et solidaire*. S.l.

CABANNES, Michel, 2012. *La trajectoire néolibérale : histoire d'un dérèglement sans fin*. Lormont (Gironde), France : le Bord de l'eau.

CAMAGNI, Roberto, 2006. Compétitivité territoriale: la recherche d'avantages absolus. In : *Reflets et perspectives de la vie économique*. 2006. Vol. 45, n° 1, p. 95–115.

CAMBRÉZY, Luc et MAXIMY, René de (éd.), 1995. *La cartographie en débat: représenter ou convaincre*. Paris, France : Éd. Karthala : Éd. de l'ORSTOM. ISBN 978-2-7099-1269-3.

CAPELLO, Roberta et NIJKAMP, Peter, 2010. *Handbook of regional growth and development theories*. S.l. : Edward Elgar Publishing.

CARDY, Hélène, 1997. Territoires incertains et communication publique. In : *Quaderni*. 1997. Vol. 34, n° 1, p. 111–127.

CERNY, Philip G., 1997. Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization. In : *Government and Opposition*. 1 avril 1997. Vol. 32, n° 2, p. 251–274. DOI 10.1111/j.1477-7053.1997.tb00161.x.

CESER BOURGOGNE, 2012. *Les coopérations interrégionales de la Bourgogne dans le cadre d'une vision européenne et internationale*. S.l.

CESER CHAMPAGNE-ARDENNE, 2013. *Grand Paris - Bassin parisien. Quelles opportunités pour la Champagne-Ardenne*. S.l.

CESER ILE-DE-FRANCE, 2015. *L'Ile-de-France et les coopérations interrégionales au sein du Bassin parisien*. S.l.

CHAILLEUX, Sébastien, 2018. Échelles. In : *Dictionnaire d'économie politique* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po. [Consulté le 13 janvier 2020]. ISBN 978-2-7246-2310-9. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-d-economie-politique--9782724623109-page-167.htm>.

CHALINE, Claude, 2000. L'organisation de la métropole londonienne. In : *Villes en Parallèle*. 2000. Vol. 30, n° 1, p. 116–129. DOI 10.3406/vilpa.2000.1297.

CHAUBET, François, 2012. Michel Crozier et le CSO, un entrepreneur sociologique de la réforme de l'État (début des années 1950-fin des années 1970). In : *Revue historique*. 29 août 2012. Vol. n° 663, n° 3, p. 659–681.

CHAUSSADE, Pierre et MEBS, 1967. *L'avenir de la Basse Seine*. S.l.

CLAVAL, Paul, 2016. Le problème régional en géographie. Un état de la question. In : *Géographie et cultures*. 2016. n° 100, p. 139-156.

CLUB JEAN MOULIN, 1969. *Quelle réforme ? quelles régions ?* Paris, France : Ed. du Seuil.

COHEN, Jeanine, 2002. Métropoles d'équilibre. un géographe face au Politique. In : *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales* [en ligne]. 1 janvier 2002. n° Hors-série. [Consulté le 20 septembre 2019]. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/strates/556>.

COLE, Alistair, 2006. Decentralization in France: central steering, capacity building and identity construction. In : *French Politics*. 2006. Vol. 4, n° 1, p. 31-57.

COMITÉ D'AMÉNAGEMENT DE LA RÉGION PARISIENNE, 1960. *Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne*. Paris, France : Ministère de la construction.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, 2018. *Rapport sur la cohésion des territoires* [en ligne]. S.l. [Consulté le 11 octobre 2018]. Disponible à l'adresse : <http://www.cget.gouv.fr/dossiers/rapport-cohesion-territoires>.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, 1946. Rapport Général sur le Premier Plan de Modernisation et d'Équipement. In : *Paris: Documentation Fran.* 1946.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, 1965. *Cinquième plan de développement économique et social: 1966-1970*. Paris, France : Impr. des journaux officiels.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, 1966. *Plan régional de la Haute-Normandie*. 1966. S.l. : s.n.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, 1983. *Neuvième plan de développement économique, social et culturel 1984-1988*. Paris : La Documentation française. ISBN 2-11-071213-9. /z-wcorg/

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN et MAGNIER, Patrice, 2002. Fonds structurels européens et politiques régionales. In : [en ligne]. 2002. [Consulté le 31 mai 2019]. Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000281/index.shtml>.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2006. SEC(2006) 1432 : *Les régions, actrices du changement économique*. Bruxelles. Communication de la commission.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2016. Regional Innovation Scoreboard - Growth - European Commission. In : [en ligne]. 2016. [Consulté le 10 octobre 2018]. Disponible à l'adresse : [/growth/industry/innovation/facts-figures/regional_en](http://growth/industry/innovation/facts-figures/regional_en).

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, 1957a. Traité de Rome - Article 3. In : [en ligne]. 1957. [Consulté le 25 janvier 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.affaires-publiques.org/textof/TCE/3.htm>.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, 1957b. Traité de Rome - Article 92. In : [en ligne]. 1957. [Consulté le 25 janvier 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.affaires-publiques.org/textof/TCE/3.htm>.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, 1957c. *Traité de Rome*. 25 mars 1957. S.l. : s.n.

CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, 2017. 21 : *Quelle politique pour les pôles de compétitivité*. S.l. Les avis du CESE.

CONSEIL NATIONAL DU CRÉDIT ET DU TITRE, 1986. *Rapport du groupe de travail sur le financement du développement régional / Conseil national du crédit* [en ligne]. S.l. : s.n. [Consulté le 25 avril 2019]. Disponible à l'adresse : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k64957901>.

CONSEIL RÉGIONAL DE HAUTE-NORMANDIE, 1984. *Contrat de plan entre l'état et la région de Haute-Normandie*. Rouen, France : imp. Offset.

CONSEIL RÉGIONAL DE PICARDIE, 1984. *Le Contrat de plan Etat-Region 1984-1988*. Amiens, France : Conseil régional de Picardie.

COPPIN, Olivier, 2001. Les trois temps de l'aménagement du territoire en France. In : *Université du Littoral-Côte d'Opal, Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation. Dunkerque (Documents de travail, 44)*. Online verfügbar unter <http://rii.fr.univ-littoral.fr/wp-content/uploads/2007/04/doc44.pdf>, zuletzt geprüft am. 2001. Vol. 15, p. 2013.

COUR DES COMPTES et CHAMBRES RÉGIONALES & TERRITORIALES DES COMPTES, 2014. *Les contrats de projets Etat-régions (CPER)* [en ligne]. S.l. Disponible à l'adresse : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20141030_rapport_CPER.pdf.

CRESPY, Amandine, 2018. Néolibéralisme. In : *Dictionnaire d'économie politique* [en ligne]. Paris : Presses de Sciences Po. Références. p. 340-352. ISBN 978-2-7246-2310-9. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-d-economie-politique--9782724623109-p-340.htm>. Cairn.info

CRESPY, Amandine et RAVINET, Pauline, 2014. Les avatars du néo-libéralisme dans la fabrique des politiques européennes. In : *Gouvernement et action publique*. 2 juillet 2014. n° 2, p. 9-29.

CROZET, Matthieu et LAFOURCADE, Miren, 2009. *La nouvelle économie géographique*. Paris, France : la Découverte. ISBN 978-2-7071-5215-2.

CROZIER, Michel, 1965. Pour une analyse sociologique de la planification française. In : *Revue française de sociologie*. 1965. Vol. 6, n° 2, p. 147-163. DOI 10.2307/3320033.

CROZIER, Michel, 1966. Crise et renouveau dans l'administration française. In : *Sociologie du travail*. 1966. Vol. 8, n° 3, p. 227-248. DOI 10.3406/sotra.1966.1273.

CROZIER, Michel, 2002. *Ma belle époque: Mémoires*. S.l. : Fayard.

CUMBERS, Andrew, MACKINNON, Danny et MCMASTER, Robert, 2003. Institutions, power and space assessing the limits to institutionalism in economic geography. In : *European urban and regional studies*. 2003. Vol. 10, n° 4, p. 325–342.

DAMETTE, Félix et SCHEIBLING, Jacques, 2003. *Le territoire français: permanences et mutations*. S.l. : Hachette.

DATAR, 1969. *Livre Blanc du Bassin Parisien*. Paris.

DATAR, 1974. *Scénarios pour les villes moyennes*. Paris.

DATAR, 1975. Introduction de Michel Poniatowski. In : *Lettre de la DATAR*. Novembre 1975. n° 15-16. Bibliothèque Nationale de France

DAVEZIES, Laurent, 2008. *La République et ses territoires: la circulation invisible des richesses*. Paris, France : La République des idées : Seuil. ISBN 978-2-02-092558-7.

DAVEZIES, Laurent, 2009. L'économie locale « résidentielle ». In : *Géographie, économie, société*. 2009. Vol. 11, n° 1, p. 47-53. Cairn.info

DAVEZIES, Laurent, 2012. *La crise qui vient: la nouvelle fracture territoriale*. Paris, France : Seuil. ISBN 978-2-02-108645-4.

DAVEZIES, Laurent et PECH, Thierry, 2014. La nouvelle question territoriale. In : *Terra Nova*. 2014.

DAWLEY, Stuart, 2011. Transnational corporations and local and regional development. In : PIKE, A., RODRIGUEZ-POSE, A. et TOMANEY, J., *Handbook of local and regional development*. S.l. : s.n. p. 394–412.

DAWLEY, Stuart, 2014. Creating new paths? Offshore wind, policy activism, and peripheral region development. In : *Economic Geography*. 2014. Vol. 90, n° 1, p. 91–112.

DAWLEY, Stuart, MARSHALL, Neill, PIKE, Andy, POLLARD, Jane et TOMANEY, John, 2014. Continuity and Evolution in an Old Industrial Region: The Labour Market Dynamics of the Rise and Fall of Northern Rock. In : *Regional Studies*. 2 janvier 2014. Vol. 48, n° 1, p. 154 -172. DOI 10.1080/00343404.2012.669473.

DE RUFFRAY, Sophie, 1997. Pour la mise en oeuvre d'une politique de développement local. In : *Deuxièmes Rencontres de Théo Quant, Besançon, 4-5 octobre 1995*. 1997. n° 632, p. 175.

DEBRÉ, Michel, 1947. *La mort de l'Etat républicain*. S.l. : Gallimard.

DEBRÉ, Michel, 1956. Problèmes économiques et organisation administrative. In : *Revue française de science politique*. 1956. Vol. 6, n° 2, p. 301-314. DOI 10.3406/rfsp.1956.402691.

DEFFERRE, Gaston, 1965. *Un nouvel horizon: le travail d'une équipe*. S.l. : Gallimard.

DEL BIAGGIO, Cristina, 2015. Territory beyond the Anglophone tradition. In : *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography*. 2015. p. 35.

DEL CASINO JR, Vincent J. et HANNA, Stephen P., 2005. Beyond the 'binaries': A methodological intervention for interrogating maps as representational practices. In : *ACME: An International Journal for Critical Geographies*. 2005. Vol. 4, n° 1, p. 34–56.

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE (éd.), 1971. *Une Image de la France en l'an 2000: scénario de l'inacceptable*. Paris, France : la Documentation française, 1971.

DELOUVRIER, Paul, 1994. *Paul Delouvrier, ou, La passion d'agir: entretiens*. S.l. : Seuil.

DELOUVRIER, Paul, 2003. *L'aménagement de la région parisienne (1961-1969): le témoignage de Paul Delouvrier accompagné par un entretien avec Michel Debré*. Paris, France : Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, DL 2003. ISBN 978-2-85978-374-7.

DENORD, François, 2008. Néo-libéralisme et « économie sociale de marché » : les origines intellectuelles de la politique européenne de la concurrence (1930-1950). In : *Histoire, économie & société*. 2008. Vol. 27e année, n° 1, p. 23-33. DOI 10.3917/hes.081.0023. Cairn.info

DENORD, François et SCHWARTZ, Antoine, 2010. L'économie (très) politique du traité de Rome. In : *Politix*. 2010. Vol. 89, n° 1, p. 35-56. DOI 10.3917/pox.089.0035. Cairn.info

DÉVOLUY, Michel, 2015a. La BCE et la politique monétaire européenne. In : KOENIG, Gilbert et DÉVOLUY, Michel, *Les politiques économiques européennes*. Paris, France : Points, DL 2015.

DÉVOLUY, Michel, 2015b. L'ordolibéralisme et l'avenir de l'Europe monétaire - L'observatoire des politiques économiques en Europe. In : . 2015. n° 33, p. 23-25.

DÉVOLUY, Michel et KOENIG, Gilbert (éd.), 2015. *Les politiques économiques européennes*. Paris, France : Points, DL 2015.

DEYON, Pierre et FRÉMONT, Armand, 2000. *La France et l'aménagement de son territoire, 1945-2015*. Paris, France : LGDJ : Dexia Editions locales de France.

DICHARRY, Benoit et HAMM, Jeremy, 2018. L'Union européenne est-elle toujours au service du défi de la convergence ? In : *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*. 2018. Vol. 39, n° 1, p. 3-8.

DIDELON, Clarisse, RICHARD, Yann et VAN HAMME, Gilles, 2011. *Le territoire européen*. S.l. : Presses universitaires de France.

DISTRICT DE LA RÉGION PARISIENNE, 1965. *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris* [en ligne]. 1965. S.l. : s.n. [Consulté le 4 septembre 2017]. Disponible à l'adresse : <http://catalogue.bnf.fr>.

DOUAY, Nicolas, LEININGER-FRÉZAL, Caroline et PICHON, Matthieu, 2018. Enseigner l'Aménagement dans un département de Géographie : évolution des rapports disciplinaires à partir du cas de l'Université Paris Diderot. In : *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning* [en ligne]. 20

décembre 2018. n° 39-40. [Consulté le 14 avril 2020]. DOI 10.4000/tem.4920. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/tem/4920>.

DREVET, Jean-François, 2008. *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*. S.l. : Belin.

DURAND-DASTÈS, François, 2017. Décision et décision spatiale. In : . 2017.

EL OUARDIGHI, Jalal et KAHN, René, 2015. La politique régionale européenne revisitée : vers une mutation des fonctions territoriales. In : *Les politiques économiques européennes*. S.l. : Points, DL 2015. p. 311-350.

ELISSALDE, B., 2005. Territoire. In : *Hypergeo* [en ligne]. 2005. Disponible à l'adresse : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article704>.

ESSLETZBICHLER, Jürgen, 2009. Evolutionary Economic Geography, Institutions, and Political Economy. In : *Economic Geography*. 12 mars 2009. Vol. 85, n° 2, p. 159-165. DOI 10.1111/j.1944-8287.2009.01019.x.

ESSLETZBICHLER, Jürgen, 2012. Evolutionary economic geographies. In : *The Wiley-Blackwell companion to economic geography*. 2012. p. 183-198.

ESTIENNE, Pierre, 2000. *Les régions françaises. Tome 1*. Paris, France : A.Colin, impr. 2000. ISBN 978-2-200-25055-3.

FAURE, Alain, POLLET, Gilles et WARIN, Philippe, 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. S.l. : Editions L'Harmattan. ISBN 2-296-30688-8.

FELTIN-PALAS, Michel, 2017. Les « territoires oubliés » défendus par Les Républicains, vraiment? In : *L'express* [en ligne]. 6 octobre 2017. Disponible à l'adresse : https://www.lexpress.fr/actualite/politique/les-territoires-oublies-defendus-par-les-republicains-vraiment_1949990.html.

FLINT, Colin et TAYLOR, Peter J., 2007. *Political Geography: World-economy, Nation-state, and Locality*. S.l. : Pearson Education. ISBN 978-0-13-196012-1.

FLORIDA, Richard, 2005. *Cities and the creative class*. Routledge.

FONTAINE, Joseph et HASSENTEUFEL, Patrick, 2002. Introduction. Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et « refroidissement » théorique. In : *To Change or not to Change ? : Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes : Presses universitaires de Rennes. Res publica. p. 9-29. ISBN 978-2-7535-3862-7.

FRANCE. COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 1958. *Troisième Plan de modernisation et d'équipement 1958-1961*: Paris, France : Impr. des Journaux officiels.

FRANCE. COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 1961. *Quatrième plan de développement économique et social (1962-1965)*. Paris, France : Impr. nationale.

FRANCE STRATÉGIE, 2014. Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ? In : [en ligne]. 2014. [Consulté le 10 septembre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/reforme-regionale-un-enjeu-croissance>.

FRÉMONT, Armand, 1976. *La région, espace vécu*. Presses universitaires de France.

FRÉMONT, Armand, 2005. La Normandie oubliée. In : *Géographie et action: l'aménagement du territoire*. Paris, France : Arguments. p. 188-195. ISBN 978-2-909109-32-9.

FUJITA, Masahisa et THISSE, Jacques-François, 1997. Économie géographique, Problèmes anciens et nouvelles perspectives. In : *Annales d'Économie et de Statistique*. 1997. n° 45, p. 37-87. DOI 10.2307/20076050.

GALBRAITH, James K., 2009. *L'Etat prédateur: comment la droite a renoncé au marché libre et pourquoi la gauche devrait en faire autant*. Ed. du Seuil. ISBN 2-02-099800-9.

GARRAUD, Philippe, 2014. *Agenda/Émergence* [en ligne]. Presses de Sciences Po. [Consulté le 6 septembre 2019]. ISBN 978-2-7246-1550-0. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-58.htm>.

GAY, François-Jean, 2000. Le Bassin Parisien. In : *La France dans ses régions. Tome 1*. Paris, France : SEDES, impr. 2000.

GEMDEV, Paris, 1999. La mondialisation, les mots et les choses. In : *Paris: Karthala*. 1999.

GÉNÉREUX, Jacques, 2009. *Les vraies lois de l'économie*. Seuil.

GEORGE, Pierre, 1977. Réflexions sur des questions de géographie politique et administrative. In : *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*. 1977. Vol. 29, n° 1, p. 47-54.

GEPPERT-HEBRARD, Anna, 1998. 1990-1998 : La genèse d'un bassin parisien politique. In : *Travaux de l'Institut Géographique de Reims*. 1998. Vol. 25, n° 97, p. 121-131.

GIBLIN, Béatrice, 2009. Attention, un train de réformes territoriales peut en cacher un autre ! In : *Herodote*. 2009. Vol. n° 135, n° 4, p. 3-24.

GIBLIN, Béatrice, 2012. Géopolitique interne et analyse électorale. In : *Herodote*. 15 novembre 2012. Vol. n° 146-147, n° 3, p. 71-89.

GIBLIN, Béatrice, 2018. Les métropoles ont dynamisé la province. In : [en ligne]. 23 janvier 2018. Disponible à l'adresse : https://www.lexpress.fr/emploi/les-metropoles-ont-dynamise-la-province_1976073.html.

GIBLIN, Béatrice et LACOSTE, Yves, 2005. *Nouvelle géopolitique des régions françaises*. Paris, France : Fayard.

GIERSIG, Nico, 2008. *Multilevel Urban Governance and the « European City »: Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki*. S.l. : Springer Science & Business Media. ISBN 978-3-531-90999-8.

GILLI, Frédéric, 2005. Le Bassin parisien. Une région métropolitaine. In : *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne]. 15 avril 2005. [Consulté le 14 septembre 2018]. DOI 10.4000/cybergeo.3257. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/cybergeo/3257>.

GILLI, Frédéric, 2014. *Grand Paris* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po. [Consulté le 30 avril 2020]. ISBN 978-2-7246-1516-6. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/grand-paris--9782724615166.htm>.

GILLI, Frédéric, JAYET, Hubert et HAMMADOU, Hakim, 2008. La mobilité des entreprises et de leurs salariés dans le Bassin parisien. In : *Rapport, Rapport effectué pour le compte de la DIACT*. 2008.

GIRARD, Nicole, 2004. La région : une notion géographique ? In : *Ethnologie française*. 2004. Vol. 34, n° 1, p. 107-112. DOI 10.3917/ethn.041.0107.

GRABHER, Gernot, 1993. The weakness of strong ties : the lock-in of regional development in the Ruhr area. In : *The embedded firm* [en ligne]. S.l. : London: Routledge. [Consulté le 8 mars 2017]. Disponible à l'adresse : http://www0.gsb.columbia.edu/faculty/bkogut/files/Chapter_in_grabher_1992.pdf.

GRAS, Jacques, 2009. Chapitre 8 - Champagne-Ardenne. In : *La France. Les 26 régions* [en ligne]. Paris : Armand Colin. U. p. 99-110. ISBN 978-2-200-35573-9. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/la-france-les-26-regions--9782200355739-p-99.htm>. Cairn.info

GRASLAND, Claude, 1997a. A la recherche d'un cadre théorique et méthodologique pour l'étude des maillages territoriaux. In : *colloque Les découpages du territoire* [en ligne]. Lyon : s.n. 8 décembre 1997. [Consulté le 18 octobre 2019]. Disponible à l'adresse : <http://census.web.ined.fr/debat/Contributions/Avant-Fevrier-1999/Grasland-2.html>.

GRASLAND, Claude, 1997b. *Contribution à l'analyse géographique des maillages territoriaux*. PhD Thesis. S.l. : s.n.

GRAVIER, Jean-François, 1947. *Paris et le désert français: décentralisation, équipement, population*. Paris, France : Le Portulan, cop. 1947.

GRAVIER, Jean-François, 1956. Organisation territoriale et expansion régionale. In : *Revue française de science politique*. 1956. Vol. 6, n° 2, p. 291-300. DOI 10.3406/rfsp.1956.402690.

GREFFE, Xavier, 1984. *Territoires en France. Les enjeux économiques de la décentralisation* [en ligne]. Paris : Economica (programme ReLIRE). Hors collection. ISBN 978-2-7178-0706-6. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/territoires-en-france--9782717807066.htm>. Cairn.info

GRÉMION, Pierre, 1966. Résistance au changement dans l'administration territoriale : le cas des institutions régionales. In : *Sociologie du travail*. 1966. Vol. 8, n° 3, p. 276-295. DOI 10.3406/sotra.1966.1275.

GRÉMION, Pierre, 1973. La théorie de l'apprentissage institutionnel et la régionalisation du Cinquième Plan. In : *Revue française de science politique*. 1973. Vol. 23, n° 2, p. 305-320. DOI 10.3406/rfsp.1973.418132.

GRÉMION, Pierre, 1976. *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notable dans le système politique français*. S.l. : Seuil.

GRÉMION, Pierre et WORMS, Jean-Pierre, 1970. L'État et les collectivités locales. In : *Esprit* (1940-). 1970. n° 388 (1), p. 20-35. JSTOR

GRÉSILLON, M., 1995. Orléans, Paris. In : *Economica*, 160p. 1995.

GROSSETTI, Michel et BOUBA-OLGA, Olivier, 2018. Métropolisation, masse critique, attractivité : réflexions sur quelques croyances (trop) partagées. In : *La métropolisation, une opportunité pour le développement des territoires* [en ligne]. S.l. : s.n. [Consulté le 4 octobre 2018]. Disponible à l'adresse : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01826961>.

GUERMOND, Yves, SAINT-JULIEN, Thérèse, BRUNET, Roger et AURIAC, Franck, 1995. *Territoire et aménagement*. Montpellier : Paris : RECLUS ; La Documentation française. Atlas de France, 14. G1844.2 .R4 1995

GUIGOU, Jean-Louis, 2007. Redécoupage des limites régionales, ou coopération interrégionale ? Le cas de la Bretagne. In : *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne]. 18 avril 2007. [Consulté le 28 avril 2020]. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/cybergeo/5641>.

GUIGOU, Jean-Louis et DATAR, 2000. *Aménager la France de 2020: mettre les territoires en mouvement*. S.l. : La Documentation française. ISBN 2-11-004630-9.

GUILLUY, Christophe, 2014. *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*. S.l. : Flammarion. ISBN 2-08-137371-8.

HADJIMICHALIS, Costis, 2011. SMEs, entrepreneurialism and local/regional development. In : PIKE, A., RODRIGUEZ-POSE, A. et TOMANEY, J., *Handbook of local and regional development*. S.l. : s.n. p. 381-393.

HADJIMICHALIS, Costis et HUDSON, Ray, 2014. Contemporary crisis across Europe and the crisis of regional development theories. In : *Regional Studies*. 2014. Vol. 48, n° 1, p. 208-218.

HALBERT, Ludovic, 2006. The polycentric city region that never was: the Paris agglomeration, Bassin Parisien and spatial planning strategies in France. In : *Built Environment*. 2006. Vol. 32, n° 2, p. 184-193.

HALBERT, Ludovic, 2008. Examining the Mega-city-Region hypothesis: evidence from the Paris city-region / Bassin parisien. In : *Regional Studies*. décembre 2008. Vol. 42, n° 08, p. 1147-1160. DOI 10.1080/00343400701861328.

HALBERT, Ludovic, 2010. L'avantage métropolitain. In : *Lectures, Les livres*. 2010.

- HALBWACHS, Maurice, 1938. La morphologie sociale. In : . 1938.
- HALL, Peter A., 1993. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. In : *Comparative politics*. 1993. p. 275–296.
- HALL, Peter A. et MULLER, Pierre, 2014. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, France : Presses de Sciences Po, DL 2014. ISBN 978-2-7246-1550-0.
- HALL, Peter Geoffrey et PAIN, Kathy, 2006. *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*. S.l. : Routledge.
- HALPERN, Charlotte, 2014. Décision. In : *Dictionnaire des politiques publiques* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). p. 201–210. [Consulté le 13 février 2018]. ISBN 978-2-7246-1550-0. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-p-201.htm>.
- HARLEY, Brian, 1995. Déconstruire la carte. In : *Gould P., et Bailly A., Le pouvoir des cartes: Brian Harley et la cartographie*, *Anthropos*. 1995.
- HARSIN, Paul et DAVIN, Louis, 1961. *Théorie et politique de l'expansion régionale: actes du colloque international de l'Institut de science économique de l'Université de Liège (21-23 avril 1960)*. Bruxelles, Belgique : les Éd. de la Librairie encyclopédique, 1961.
- HASSENTEUFEL, Patrick, 2011. *Sociologie politique : l'action publique* [en ligne]. Paris : Armand Colin. U. ISBN 978-2-200-25999-0. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/sociologie-politique-l-action-publique--9782200259990.htm>. Cairn.info
- HASSINK, Robert, 2010. Locked in decline? On the role of regional lock-ins in old industrial areas. In : *The handbook of evolutionary economic geography*. S.l. : Edward Elgar Publishing.
- HAUTE NORMANDIE et MEBS, 1971. *Synthèse de schéma d'aménagement de la Basse Seine*. S.l.
- HAUTREUX, Jean et ROCHEFORT, Michel, 1964. *La Fonction régionale dans l'armature urbaine française*. pays inconnu : s.n.
- HAYWARD, Jack E.S., 1985. Les politiques industrielles et économiques. In : *Traité de science politique*. S.l. : s.n.
- HÉRAUD, Jean-Alain, 2014. La politique européenne de développement régional et le concept de spécialisation intelligente : smart specialisation strategy - L'observatoire des politiques économiques en Europe. In : *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*. 2014. n° 30, p. 27–29.
- HERMANN, Christoph, 2007. Neoliberalism in the European Union. In : *Studies in Political Economy*. 2007. Vol. 79, n° 1, p. 61–90.
- HOEFFLER, Catherine, LEDOUX, Clémence et PRAT, Pauline, 2010. *Changement* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po. [Consulté le 8 janvier 2020]. ISBN 978-2-7246-1175-5.

Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724611755-page-132.htm>.

HUDSON, Ray, 1999. 'The Learning Economy, the Learning Firm and the Learning Region' A Sympathetic Critique of the Limits to Learning. In : *European Urban and Regional Studies*. 1999. Vol. 6, n° 1, p. 59–72.

IAU-IDF, 2010. Volume 3 : Acquis des séminaires scientifiques de 2009 : *Capitalisation des savoirs sur la Bassin parisien*. S.l.

IAURIF, 2009. *Le Bassin Parisien, une méga-région ?* [en ligne]. S.l. Les Cahiers de l'IAURIF. Disponible à l'adresse : https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_644/c153_web_avec_signets.pdf.

IAURP, 1966. La décentralisation industrielle et le bassin parisien. In : . 1966. Vol. 6.

INSEE, 2010. Répartition géographique des emplois. In : *Insee Première* [en ligne]. 2010. n° 1278. [Consulté le 13 décembre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281263>.

INSTITUT DE L'ENTREPRISE, 2013. *Entreprises et territoires : pour en finir avec l'ignorance mutuelle*. 2013. S.l. : s.n.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES, 1988. La France et ses régions / INSEE. In : *Gallica* [en ligne]. 1988. [Consulté le 25 avril 2019]. Disponible à l'adresse : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k64777295>.

JABKO, Nicolas, 2012. *L'Europe par le marché*. Paris, France : Presses de Sciences Po.

JEFFREY, Alex, 2015. The state. In : *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography*. 2015. p. 61.

JENNEQUIN, Hugues, MIOTTI, Luis et MOUHOUD, El Mouhoub, 2018. Measurement and anticipation of territorial vulnerability to offshoring risks : An analysis on sectoral data for France. In : *Economie et Statistique / Economics and Statistics*. 7 février 2018. n° 497-498, p. 123-144. DOI 10.24187/ecostat.2017.497d.1934.

JESSOP, Bob, 1994. *The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state*. S.l. : s.n.

JESSOP, Bob, 2016. Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. In : *Territory, Politics, Governance*. 2016. Vol. 4, n° 1, p. 8–32.

JOBERT, Bruno (éd.), 1994. *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris, France : l'Harmattan. ISBN 978-2-7384-2762-5.

JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, 1987. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. S.l. : FeniXX.

JONAS, Andrew EG, 2015. Scale. In : *The Wiley Blackwell companion to political geography*. S.l. : s.n. p. 26–34.

JÖNSSON, Alexandra, 2014. Incrémentalisme. In : *Dictionnaire des politiques publiques* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). p. 317-325. [Consulté le 13 février 2018]. ISBN 978-2-7246-1550-0. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-317.htm>.

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE - DÉBATS PARLEMENTAIRES - ASSEMBLÉE NATIONALE, 1982. *Compte-rendu intégral - 102e séance*. 14 juin 1982. S.l. : s.n.

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE - DÉBATS PARLEMENTAIRES - SÉNAT, 1975. *Compte-rendu intégral - 23e séance*. 28 novembre 1975. S.l. : s.n.

JOUE, Bernard, 2007. Le political rescaling pour théoriser l'État et la compétition territoriale en Europe. In : *Faure, A, Leresche, JP, Muller, P, Nahrath, S., Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique, Paris, L'Harmattan*. 2007. p. 45-56.

JUILLARD, Étienne, 1962. La région: essai de définition. In : *Annales de géographie*. S.l. : JSTOR. 1962. p. 483-499.

JUILLARD, Etienne, 1962. L'aménagement régional. In : *Colloque National de Géographie Appliquée (Strasbourg 20-22 Avril 1961)*. Paris. S.l. : s.n. 1962. p. 118-125.

JUILLARD, Etienne, 1967. Historique de la notion de région dans la géographie française. In : *Cahiers de l'Institut d'Études politiques de Strasbourg*. 1967. p. 17-26.

JUILLARD, Etienne, 1970. Écologie et géographie. In : *Revue de géographie de Montréal*. 1970. Vol. 24, n° 2.

JUILLARD, Étienne, 1972. Région et régionalisation dans la géographie française (1968-1971). In : *Recherches Géographiques en France, Congrès de Géographie, Montréal*. 1972. Vol. 28, p. 231-238.

JUILLARD, Etienne, 1974. *La Région: contributions à une géographie générale des espaces régionaux*. S.l. : Éditions Ophrys.

KAHN, René, 2007. Les nouvelles orientations de la politique régionale européenne. In : *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*. 2007. Vol. 16, n° 1, p. 32-36.

KAHN, René, 2009. La place des territoires dans la nouvelle stratégie économique européenne. In : *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe* [en ligne]. 2009. n° 21. [Consulté le 26 janvier 2017]. Disponible à l'adresse : http://www.opee.unistra.fr/IMG/article_PDF/article_a190.pdf.

KAHN, René, 2017. Le tournant métropolitain de la politique régionale européenne. In : *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*. 2017. Vol. 36, n° 1, p. 43-48.

KEATING, Michael, 1998. *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. S.l. : E. Elgar Cheltenham, UK.

KEATING, Michael, 2013. *Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso* [en ligne]. S.l. : Oxford University Press. [Consulté le 17 avril 2020]. ISBN 978-0-19-175617-7. Disponible à l'adresse : <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199691562.001.0001/acprof-9780199691562>.

KERN, Francis, 2007. L'Acte unique: un tournant néolibéral? In : *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe* [en ligne]. 2007. Vol. 17, n° 1. [Consulté le 25 janvier 2017]. Disponible à l'adresse : <http://opee.u-strasbg.fr/IMG/pdf/17article08.pdf>.

KOENIG, Gilbert, 2015. Des politiques budgétaires décentralisées mais encadrées. In : KOENIG, Gilbert et DÉVOLUY, Michel, *Les politiques économiques européennes*. Paris, France : Points, DL 2015.

KRUGMAN, Paul, 1991. Increasing returns and economic geography. In : *Journal of Political Economy*. 1991. Vol. 99, p. 483-499.

KRUGMAN, Paul, 1994. Competitiveness: a dangerous obsession. In : *Foreign affairs*. 1994. p. 28-44.

KUUS, Merje, 2015. Regional Institutions. In : *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography*. 2015. p. 311.

KUUS, Merje, 2018. Political geography II: Institutions. In : *Progress in Human Geography*. 2018. p. 0309132518796026.

KYMLICKA, Will, 2003. *Les théories de la justice: une introduction: libéraux, utilitaristes, libertariens, marxistes, communautariens, féministes*-. S.l. : La découverte.

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, 2005. Désindustrialisation, délocalisations. In : [en ligne]. 2005. [Consulté le 16 octobre 2018]. Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000102/index.shtml>.

LABASSE, Jean, 1960. La portée géographique des programmes d'action régionale français. In : *Annales de géographie*. S.l. : JSTOR. 1960. p. 371-393.

LABASSE, Jean, 1962. Le colloque de Lyon consacré à la « région » (6-7 avril 1962). In : *Revue française de science politique*. 1962. Vol. 12, n° 4, p. 1069-1071.

LACAZE, Jean-Paul, 2008. La Basse-Seine et Le Vaudreuil. In : *Aménagement du territoire : Changement de temps, changement d'espace* [en ligne]. Caen : Presses universitaires de Caen. Colloques de Cerisy. p. 307-316. [Consulté le 23 novembre 2018]. ISBN 978-2-84133-812-2. Disponible à l'adresse : <http://books.openedition.org/puc/10425>.

LACOSTE, Yves, 1976. *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. Paris, France : La Découverte, DL 2012. ISBN 978-2-7071-7472-7.

LACOSTE, Yves (éd.), 1986. *Géopolitiques des régions françaises. 1, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Paris - Ile-de-France, Centre Champagne-Ardenne, Lorraine, Alsace*. Paris, France : Fayard. ISBN 978-2-213-01852-2.

LACOSTE, Yves, 2005. Élisée Reclus, une très large conception de la géographicit  et une bienveillante géopolitique. In : *Herodote*. 1 septembre 2005. Vol. no 117, né 2, p. 29-52.

LAJUGIE, Jean, 1985. Avant-propos. — Décentralisation et aménagement du territoire. In : *Annuaire des Collectivités Locales*. 1985. Vol. 5, né 1, p. 1-7.

LAJUGIE, Joseph, DELFAUD, Pierre et LACOUR, Claude, 1985. *Espace régional et aménagement du territoire*. Paris, France : Dalloz, DL 1985. ISBN 978-2-247-00571-0.

LAMARLIÈRE, Isabelle G neau de, 2008. Une relecture des travaux d'Alfred Weber sur la localisation.   l'articulation de l'économique et du socioculturel. In : *Annales de geographie*. 2008. Vol. né 664, né 6, p. 50-69.

LAURENT,  loi, 2016. *Nos mythologies économiques*. S.l. :  ditions Les Liens qui libèrent.

LE LIDEC, Patrick, 2010. *Il y a assez peu de réformes aussi préparées que celle-là* [en ligne]. Institut François Mitterrand. 14 décembre 2010. S.l. : s.n. Disponible à l'adresse : <http://www.mitterrand.org/Il-y-a-assez-peu-de-reformes-aussi.html>.

LEBARON, Frédéric, 2000. *La croyance économique: les économistes entre science et politique*. Paris : Seuil.

LECOURS, André, 2002. L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? In : *Politique et Sociétés*. 2002. Vol. 21, né 3, p. 3-19. DOI <https://doi.org/10.7202/000494ar>.

LEROY, Marc, 1999. La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan état-région. In : *Revue française de science politique*. 1999. p. 573-600.

LES ÉCONOCLASTES, 2003. *Petit bréviaire des idées reçues en  conomie*. S.l. : Ed. La Découverte.

LÉVY, Jacques ( d.), 1991. *Géographies du politique*. Paris, France : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques. ISBN 978-2-7246-0595-2.

LÉVY, Jacques, 2007. La mondialisation: un  v nement géographique. In : *L'Information géographique*. 2007. Vol. 71, né 2, p. 6-31.

LÉVY, Jacques, 2015. Penser les régions avec leurs habitants. In : *Revue de l'OFCE*. 29 décembre 2015. Vol. N  143, né 7, p. 277-294.

LÉVY, Jacques et LUSSAULT, Michel ( d.), 2013. *Dictionnaire de la géographie*. Paris, France : Belin.

LIEFOOGHE, Christine, 2014. L' conomie de la connaissance et de la créativité : une nouvelle donne pour le système productif français. In : *L'Information géographique*. 2014. Vol. 78, né 4, p. 48-68. DOI 10.3917/lig.784.0048. Cairn.info

LINDBLOM, Charles E., 1959. The science of "muddling through". In : *Public administration review*. 1959. p. 79-88.

- LONGSTRETH, Frank, STEINMO, Sven et THELEN, Kathleen Ann, 1992. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. S.l. : Cambridge University Press.
- LORDON, Frédéric, 1997. Les quadratures de la politique économique. In : *Paris*, Albin Michel. 1997.
- LOUGHLIN, John et PETERS, B. Guy, 1997. State traditions, administrative reform and regionalization. In : *The political economy of regionalism*. S.l. : Frank Cass London. p. 41–62.
- LOVERING, John, 1999. Theory led by policy: the inadequacies of the ‘new regionalism’(illustrated from the case of Wales). In : *International journal of urban and regional research*. 1999. Vol. 23, n° 2, p. 379–395.
- LOVERING, John, 2011. The new regional governance and the hegemony of neoliberalism. In : *Handbook of Local and Regional Development*, Routledge. S.l. : s.n. p. 581–594.
- LUNG, Yannick, 1989. Changements structurels et périodisation de la dynamique spatiale. L’évolution de la répartition départementale de l’emploi industriel en France. In : *Revue d’économie régionale et urbaine*. 1989. p. 447–469.
- MACLEOD, Gordon, 2001. New regionalism reconsidered: globalization and the remaking of political economic space. In : *International journal of urban and regional research*. 2001. Vol. 25, n° 4, p. 804–829.
- MAILLET, Antoine et MAYAUX, Pierre-Louis, 2018. Le process tracing. In : *Revue française de science politique*. 2018. Vol. 68, n° 6, p. 1061–1082.
- MAINET, Hélène, 2011. Les petites villes françaises en quête d’identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? In : *Mots. Les langages du politique* [en ligne]. 15 novembre 2011. n° 97. [Consulté le 30 janvier 2020]. DOI 10.4000/mots.20514. Disponible à l’adresse : <http://journals.openedition.org/mots/20514>.
- MAJONE, Giandomenico, 1994. Communauté Economique Européenne: Déréglementation ou reréglementation? La conduite des politiques publiques depuis l’Acte Unique. In : *Jobert B., Le tournant néo-libéral en Europe, coll. Logiques Politiques, L’Harmattan, Paris*. S.l. : s.n. p. 233–271.
- MARCOU, Gérard, 1999. La régionalisation en Europe. In : *Rapport Parlement Européen*. 1999. p. 85.
- MARTEL, Hervé, 2015. De la réforme portuaire de 2008 à la création d’HAROPA : un nouveau départ pour les ports français. In : *Annales des Mines - Realites industrielles*. 10 décembre 2015. Vol. Novembre 2015, n° 4, p. 54–58.
- MARTIN, Ron, 2010. Roepke Lecture in Economic Geography—Rethinking regional path dependence: beyond lock-in to evolution. In : *Economic geography*. 2010. Vol. 86, n° 1, p. 1–27.
- MARTIN, Ron et SUNLEY, Peter, 2006. Path dependence and regional economic evolution. In : *Journal of economic geography*. 2006. Vol. 6, n° 4, p. 395–437.

MARTIN, Ron et SUNLEY, Peter, 2012. The place of path dependence in an evolutionary perspective on the economic landscape. In : . 2012.

MATHEVET, Raphaël, LEPART, Jacques et MARTY, Pascal, 2013. Du bon usage des ZNIEFF pour penser les territoires de la biodiversité. In : *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie* [en ligne]. 11 février 2013. n° Vol. 4, n° 1. [Consulté le 1 juillet 2019]. DOI 10.4000/developpementdurable.9649. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/9649>.

MAUROY, Pierre, 2000. *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*. Rapport officiel. S.l. Collection des rapports officiels.

MAZE, Jean, 1977. *L'aventure du Vaudreuil: histoire d'une ville nouvelle*. S.l. : Dominique Vincent et Cie.

MÉASSON, Ludovic, 2008. L'apport des territoires de projet à la géographie politique. In : *L'espace politique: concepts et échelles*. S.l. : s.n. 2008.

MEBS, 1976. *Basse-Seine et bassin parisien en 1975*. S.l. Mission d'étude pour l'aménagement de la Basse Vallée de la Seine.

MERCIER, Guy, 1995. La région et l'État selon Friedrich Ratzel et Paul Vidal de la Blache. In : *Annales de géographie*. S.l. : JSTOR. 1995. p. 211–235.

MERK, O., DUCRUET, C., DUBARLE, P., HAEZENDONCK, E. et DOOMS, M., 2011. Compétitivité des villes portuaires: Le cas de l'Axe Seine (Le Havre, Rouen, Paris, Caen)–France. In : *Éditions OCDE*. 2011.

MICHEL, Michel, 1994. *L'aménagement régional en France: du territoire aux territoires*. Paris, France : s.n. ISBN 978-2-225-84417-1.

MIOSSEC, Jean-Marie et MATTÉI, Jean-François, 2008. *Géohistoire de la régionalisation en France: l'horizon régional*. Paris, France : Presses universitaires de France. ISBN 978-2-13-056665-6.

MIRLOUP, Joël, 2002. Orléans, éléments d'un système métropolitain. In : *Mappemonde* [en ligne]. 2002. n° 68. [Consulté le 2 octobre 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M402/Mirloup.pdf>.

MIRLOUP, Joël et CEDETE, 2002. *Régions périmétropolitaines et métropolisation*. Orléans, France : Presses universitaires d'Orléans : Laboratoire CEDETE. ISBN 978-2-913454-11-8.

MISSION D'ETUDES BASSE SEINE, 1968. *Projet de schéma d'aménagement de la Basse-Seine*. mars 1968. S.l. : s.n.

MOLES, Abraham A., 1981. Pensée rigoureuse et sciences du vague : du bon usage des mathématiques dans les sciences sociales. In : *Cahiers Internationaux de Sociologie*. 1981. Vol. 71, p. 269-287. JSTOR

MOLES, Abraham A., 1995. *Les sciences de l'imprécis*. S.l. Editions du Seuil.

MONGIN, Olivier, 2016. Retour à la ville capitale. In : *Tous urbains*. 1 août 2016. Vol. N° 13, n° 1, p. 46-50.

MONIER, René, 1965. *Région et économie régionale*. Paris, France : Berger-Levrault.

MORGAN, Kevin, 2013. Path dependence and the state. In : *Re-framing Regional Development: Evolution, Innovation, and Transition*. 2013. Vol. 62, p. 318.

MORGAN, Kevin et SAYER, Andrew, 1985. A 'modern' industry in a 'mature' region: the remaking of management-labour relations. In : *International Journal of Urban and Regional Research*. 1985. Vol. 9, n° 3, p. 383-404.

MOULAERT, Frank et MEHMOOD, Abid, 2008. Analyser le développement régional. In : *Géographie, économie, société*. 2008. Vol. 10, n° 2, p. 199-222.

MOULIN, Olivier, 2002. *Les contrats de plan État-Région*. Paris, France : La Documentation française : DATAR, cop. 2002. ISBN 978-2-11-005047-2.

MULLER, Pierre, 2005. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. In : *Revue française de science politique*. 2005. Vol. 55, n° 1, p. 155-187.

MULLER, Pierre, 2014. Référentiel. In : *Dictionnaire des politiques publiques* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). [Consulté le 10 janvier 2019]. ISBN 978-2-7246-1550-0. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-555.htm?contenu=resume>.

MULLER, Pierre, 2018. *Les politiques publiques*. Paris, France : Presses universitaires de France. ISBN 978-2-13-059104-7.

MULLER, Pierre, 2019. *Préface* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po. [Consulté le 17 avril 2020]. ISBN 978-2-7246-2511-0. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-23.htm>.

NAHRATH, Stéphane, 2010. Les référentiels de politiques publiques. In : *Papier introductif à l'atelier "Comparative policy analysis: new trends in cognitive approaches" du groupe politiques publiques de l'ASSP*. 2010.

OHMAE, Kenichi, 1991. *L'entreprise sans frontières: nouveaux impératifs stratégiques*. S.l. : InterEditions.

OHNET, Jean-Marc, 1996. *Histoire de la décentralisation française*. Paris, France : Librairie générale française, 1996. ISBN 978-2-253-90527-1.

OLLIVIER-TRIGALO, Marianne, 2009. Politiques de transport : où en sont les Régions ? Actions, doctrines et institutionnalisation. In : *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*. 2009. Vol. juillet, n° 3, p. 471-490. DOI 10.3917/reru.093.0471. Cairn.info

O'TUATHAIL, Gearóid et AGNEW, John, 1992. Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American foreign policy. In : *Political geography*. 1992. Vol. 11, n° 2, p. 190-204.

OZOUF-MARIGNIER, Marie-Vic et ROBIC, Marie-Claire, 1995. La France au seuil des temps nouveaux. Paul Vidal de la Blache et la régionalisation. In : *L'Information Géographique*. 1995. Vol. 59, n° 2, p. 46-56. DOI 10.3406/ingeo.1995.6934.

PALIER, Bruno, 2014. Path dependence (dépendance au chemin emprunté). In : *Dictionnaire des politiques publiques*. S.l. : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). p. 411-419.

PALIER, Bruno, 2019. *Process tracing* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po. [Consulté le 12 mai 2020]. ISBN 978-2-7246-2511-0. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-510.htm>.

PALIER, Bruno et SUREL, Yves, 2005. Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. In : *Revue française de science politique*. 2005. Vol. 55, n° 1, p. 7-32. DOI 10.3917/rfsp.551.0007. Cairn.info

PALIER, Bruno et TRAMPUSCH, Christine, 2018. Comment retracer les mécanismes causaux ? In : *Revue française de science politique*. 2018. Vol. Vol. 68, n° 6, p. 967-990.

PANERAI, Philippe, 2016. L'art des complications inutiles. In : *Tous urbains*. 1 août 2016. Vol. N° 13, n° 1, p. 42-45.

PASQUIER, Romain, 2012. *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Paris, France : SciencesPo., les Presses, DL 2012. ISBN 978-2-7246-1269-1.

PASQUIER, Romain, GUIGNER, Sébastien, COLE, Alister, ESTÈBE, Philippe et PAGE, Edward C., 2011. *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris, France : SciencesPo Les Presses. ISBN 978-2-7246-1214-1.

PECK, Jamie et TICKELL, Adam, 2002. Neoliberalizing space. In : *Antipode*. 2002. Vol. 34, n° 3, p. 380-404.

PÉCRESSE, Valérie, 2016. Le Grand Paris ? C'est la région Île-de-France ! In : *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*. 21 octobre 2016. Vol. N° 84, n° 4, p. 65-69.

PERRIN, Jean-Claude, 1971. Urbanisation et développement à base régionale. In : *Revue Tiers Monde*. 1971. Vol. 12, n° 45, p. 45-72. DOI 10.3406/tiers.1971.1747.

PERRIN, Jean-Claude, 1974. *Le développement régional*. Paris, France : Presses universitaires de France.

PERRIN, Jean-Claude, 1992. Pour une révision de la science régionale. L'approche par les milieux. In : *Canadian Journal of Regional Science*. 1992. Vol. 15, n° 2, p. 155-198.

PERRIN, Thomas, 2012. Régions et coopération interrégionale : dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe. In : *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning*. 1 novembre 2012. n° 16, p. 38-56. DOI 10.4000/tem.1877.

PERROUX, François, 1955. *Note sur la notion de "pôle de croissance"*. S.l. : éditeur inconnu.

PHLIPPONNEAU, Michel, 1960. *Géographie et action: introduction à la géographie appliquée*. S.l. : Paris, Colin.

PHLIPPONNEAU, Michel, 1967. *La Gauche et les régions*. Calmann-Lévy. Paris : s.n.

PIERCY, Philippe, 2014. *La France: le fait régional*. Paris, France : Hachette supérieur. ISBN 978-2-01-140342-1.

PIERRE ANDRÉ et SÉNAT, 1999. 446 : *Les troisièmes contrats de plan Etat-Régions (1994-1999) : une ambition inachevée*. Rapport d'information. S.l. Délégation du Sénat pour la planification.

PIKE, Andy, BIRCH, Kean, CUMBERS, Andrew, MACKINNON, Danny et MCMASTER, Robert, 2009. A geographical political economy of evolution in economic geography. In : *Economic Geography*. 2009. Vol. 85, n° 2, p. 175–182.

PISANI, Edgar, 1956. Administration de gestion, administration de mission. In : *Revue française de science politique*. 1956. Vol. 6, n° 2, p. 315-330. DOI 10.3406/rfsp.1956.402692.

PISANI, Edgard, 1969. *La Région... pour quoi faire? : ou le triomphe des Jacondins*. Paris : Calmann-Lévy.

POCHE, Bernard, 1985. Une définition sociologique de la région? In : *Cahiers internationaux de sociologie*. 1985. p. 225–238.

POIRINE, Bernard, 2015. La théorie de la base économique résidentielle « élargie » appliquée à deux économies régionales divergentes : la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie. In : *Mondes en développement*. 2015. Vol. 172, n° 4, p. 109-130. DOI 10.3917/med.172.0109. Cairn.info

PONSARD, Claude, 1958. *Histoire des théories économiques spatiales*. S.l. : A. Colin.

PONSARD, Claude, 1977. La région en analyse spatiale. In : . 1977.

POUPEAU, François-Mathieu, 2015. Piloter la transition énergétique par les démarches stratégiques : usine à gaz ou atout pour l'action publique ? In : *Séminaire « Gouvernance locale de la transition énergétique »* [en ligne]. S.l. : s.n. 2015. [Consulté le 17 décembre 2019]. Disponible à l'adresse : <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01264619>.

PRÉFECTURE DE HAUTE-NORMANDIE, 1991. *2015, la Haute-Normandie dans le Grand Bassin parisien*. S.l.

PROCUREUR, Thomas, 2008. *Le blocage normand ou la mise à l'agenda de la « réunification » normande*. Mémoire. Rennes, France : Institut d'études politiques.

PUFFERT, Douglas, 2008. *Path Dependence* [en ligne]. S.l. : s.n. [Consulté le 13 février 2018]. Disponible à l'adresse : <https://eh.net/encyclopedia/path-dependence/>.

PUMAIN, Denise, 2006. *Systèmes de villes et niveaux d'organisation*. S.l. : s.n.

PUMAIN, Denise, 2008. Maillage. In : *Hypergeo* [en ligne]. 26 octobre 2008. [Consulté le 10 mars 2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.hypergeo.eu/spip.php?article436>.

QUANTIN, Patrick, 1988. Yves Lacoste (dir.), Géopolitiques des régions françaises. In : *Annales*. 1988. Vol. 43, n° 1, p. 121-124.

QUERMONNE, Jean-Louis, 1962. Démocratie et décentralisation régionale. In : *La Région*. Lyon : s.n. avril 1962.

QUERMONNE, Jean-Louis, 1963. Vers un régionalisme « fonctionnel » ? In : *Revue française de science politique*. 1963. Vol. 13, n° 4, p. 849-876. DOI 10.3406/rfsp.1963.392745.

RAFFESTIN, Claude, 1979. *Pour une géographie du pouvoir* [en ligne]. Lyon : ENS Éditions. [Consulté le 2 juillet 2019]. Bibliothèque idéale des sciences sociales. ISBN 979-10-362-0150-9. Disponible à l'adresse : <http://books.openedition.org/enseditions/7633>.

RAFFESTIN, Claude, 1985. Marxisme et géographie politique. In : *Cahiers de géographie du Québec*. 1985. Vol. 29, n° 77, p. 271-281. DOI 10.7202/021723ar. Érudit

RATZEL, Friedrich, 1900. Le sol, la société et l'État. In : *L'année sociologique, 1898-1899*. 1900. p. 1-14.

RAVINET, Pauline, 2014. Fenêtre d'opportunité. In : *Dictionnaire des politiques publiques* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). p. 274-282. [Consulté le 13 février 2018]. ISBN 978-2-7246-1550-0. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-p-274.htm>.

RÉGION DE HAUTE-NORMANDIE, 1985. *Plan régional : une région au futur*. S.l.

RENOU, Lucie, 2016. *La politique des pôles de compétitivité: une production de territoires*. PhD Thesis. S.l. : s.n.

REYNAUD, Alain, 1981. *Société, espace et justice: inégalités régionales et justice socio-spatiale*. Paris, France : Presses universitaires de France. ISBN 2-13-037099-3.

RICHER, Cyprien, 2008. Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité. In : *L'Information géographique*. 2008. Vol. 72, n° 4, p. 56-77.

RIOUX-OUIMET, Hubert, 2012. Le "lion celtique": néolibéralisme, régionalisme et nationalisme économique en Écosse, 1979-2012. In : [en ligne]. 2012. Disponible à l'adresse : <http://www.archipel.uqam.ca/id/eprint/5477>.

ROBERT, Bernard, 1998. De la charte du bassin parisien vers un établissement public. In : *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*. 1998. Vol. 25, n° 97, p. 133-144. DOI 10.3406/tigr.1998.1356.

ROCARD, Michel, 1966. Décoloniser la province. In : *art. cit.* 1966. n° 15.

ROCARD, Michel, 1981. La région, une idée neuve pour la gauche. In : *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques Paris*. 1981. n° 19, p. 131-138.

ROCARD, Michel, 2010. *Si ça vous amuse: chronique de mes faits et méfaits*. S.l. : Flammarion.

RODRIGUE, Jean-Paul, 2007. Gateways, Corridors and Global Freight Distribution: The Pacific and the North American Maritime/Land Interface. In : *Conference proceedings of the International Conference on Gateways and Corridors held in Pan Pacific Vancouver: Vancouver*. S.l. : s.n. 2007. p. 2-4.

ROGER, Antoine, 2018. Néo-institutionnalisme(s). In : *Dictionnaire d'économie politique* [en ligne]. Paris : Presses de Sciences Po. Références. p. 325-339. ISBN 978-2-7246-2310-9. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-d-economie-politique--9782724623109-p-325.htm>. Cairn.info

ROLLAND-MAY, Christiane, 1984. Notes sur les espaces géographiques flous (About fuzzy geographical spaces). In : *Bulletin de l'Association de géographes français, N°502-503, 61e année, Avril-mai 1984*. [en ligne]. 1984. DOI 10.3406/bagf.1984.5464. Disponible à l'adresse : https://www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_1984_num_61_502_5464.

ROLLAND-MAY, Christiane, 1987. La théorie des ensembles flous et son intérêt en géographie. In : *L'Espace géographique*. 1987. Vol. 16, n° 1, p. 42-50. JSTOR

ROSIÈRE, Stéphane, 2001. Géographie politique, géopolitique et géostratégie: distinctions opératoires. In : *L'Information Géographique*. 2001. Vol. 65, n° 1, p. 33-42. DOI 10.3406/ingeo.2001.2732.

ROSIÈRE, Stéphane, 2007. Comprendre l'espace politique. In : *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique* [en ligne]. 1 janvier 2007. n° 1. [Consulté le 6 janvier 2020]. DOI 10.4000/espacepolitique.223. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/223>.

ROSIÈRE, Stéphane, 2017. Dix ans de L'Espace politique. Géographie politique et géopolitique en question. In : *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique* [en ligne]. 21 septembre 2017. n° 32. [Consulté le 20 décembre 2019]. DOI 10.4000/espacepolitique.4327. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/4327>.

ROSIÈRE, Stéphane, BUSSI, Michel et DUSSOUY, Gérard (éd.), 2008. *Dictionnaire de l'espace politique géographie politique et géopolitique*. Paris : A. Colin. Dictionnaire.

RUFENACHT, Antoine, 2012. *Rapport au Premier Ministre*. S.l.

SAINT-JULIEN, Thérèse, 2004. Métropole. In : *Hypergé* [en ligne]. 2004. [Consulté le 30 juillet 2019]. Disponible à l'adresse : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article650#>.

SANGUIN, André-Louis, 1975. L'évolution et le renouveau de la géographie politique. In : *Annales de géographie*. 1975. Vol. 84, n° 463, p. 275-296. DOI 10.3406/geo.1975.19813.

SANGUIN, André-Louis, 1977. *La géographie politique*. PUF. S.l. : Paris.

SANGUIN, André-Louis, 2013. Résurgence institutionnelle et avenir de la géographie politique en France depuis les années 1970. In : *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique* [en ligne]. 19 novembre 2013. n° 21. [Consulté le 20 décembre 2019]. DOI 10.4000/espacepolitique.2773. Disponible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/2773>.

SASSEN, Saskia, 2004. Introduire le concept de ville globale. In : *Raisons politiques*. 2004. n° 3, p. 9–23.

SAUNIER, Frédéric, 2006. L'urbanisation en Basse-Seine : regards sur la conception et l'évolution des grands ensembles et de la ville nouvelle du Vaudreuil. In : *Histoire urbaine*. 2006. n° 17, p. 129–146. DOI 10.3917/rhu.017.0129.

SCHERRER, Franck, 2002. Le rôle de la géographie dans la construction des politiques publiques. In : *Géographes associés*. 2002. Vol. 26, n° 1, p. 35–39. DOI 10.3406/geoas.2002.2209.

SCHMIDT, Vivien A. et CRESPIY, Amandine, 2014. *Néo-institutionnalisme discursif*. S.l. : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

SECRÉTARIAT D'ÉTAT AU PLAN, 1989. *La France, l'Europe: Xe plan 1989-1992*. Paris, France : la Documentation française. ISBN 978-2-11-002214-1.

SERGOT, Bertrand, 2004. *Les déterminants des décisions de localisation-Les créations de nouveaux sites des entreprises françaises de l'industrie et des services*. S.l. : Université Panthéon-Sorbonne-Paris I.

SEYS, François-Olivier, 2019. Des régions territoriales aux régions fonctionnelles, une proposition de classification des régions de l'Union Européenne. In : *Belgeo. Revue belge de géographie*. 2019. n° 2.

SIEGFRIED, André, 1913. *Tableau politique de la France de l'ouest sous la troisième république: 102 cartes et croquis, 1 carte hors texte*. S.l. : Colin.

SIMOES, Luisa G., 2004. Friedrich Ratzel. In : *Hypergéogé* [en ligne]. 2004. [Consulté le 18 mars 2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.hypergeo.eu/spip.php?article477>.

SIMONETTI, Jean-Olivier, 1977. L'administration de l'espace. L'exemple français. In : *Annales de Géographie*, t. 86, n°474, 1977. [en ligne]. 1977. DOI 10.3406/geo.1977.17591. Disponible à l'adresse : https://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1977_num_86_474_17591.

SORETUR, 1965. *Basse vallée de la Seine : étude préliminaire*. S.l.

STEINMO, Sven, 2014a. Néo-institutionnalisme historique. In : *Dictionnaire des politiques publiques* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). p. 367–374. [Consulté le 13 février 2018]. ISBN 978-2-7246-1550-0. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-367.htm>.

STEINMO, Sven, 2014b. Néo-institutionnalisme historique. In : *Dictionnaire des politiques publiques* [en ligne]. Paris : Presses de Sciences Po. Références. p. 367-374. ISBN 978-2-7246-1550-0. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-p-367.htm>. Cairn.info

STORPER, Michael, 1995. The resurgence of regional economies, ten years later the region as a nexus of untraded interdependencies. In : *European urban and regional studies*. 1995. Vol. 2, n° 3, p. 191-221.

STORPER, Michael, 1997. *The regional world: territorial development in a global economy*. S.l. : Guilford Press.

SUBRA, Philippe, 2009. *Le Grand Paris*. Paris, France : Armand Colin.

SUDRE, Frédéric, 1983. La coopération interrégionale : le cas de la modernisation du canal du Midi. In : *La Revue administrative*. 1983. Vol. 36, n° 214, p. 335-345. JSTOR

SUREL, Yves, 2014. Approches cognitives. In : *Dictionnaire des politiques publiques*. 2014. p. 90-98.

SUREL, Yves, 2018. La mécanique de l'action publique. In : *Revue française de science politique*. 2018. Vol. 68, n° 6, p. 991-1014.

TAYLOR, Peter J., 2003. Radical political geographies. In : *A companion to political geography*. 2003. p. 47.

THIARD, Philippe, 2001. *Les dynamiques du Bassin parisien (1975-1990): un système spatial entre mutations du système productif et impact des politiques publiques*. Thèse de doctorat. Paris, France : Université Panthéon-Sorbonne.

THIARD, Philippe, 2006. *Le Bassin Parisien, un espace fonctionnel reconnu mais instrumentalisé par les politiques d'aménagement du territoire* [en ligne]. S.l. : s.n. Disponible à l'adresse : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01391821/>.

THOENIG, Jean-Claude, 1985. *Traité de science politique. 4, Les politiques publiques*. Paris, France : Presses universitaires de France. ISBN 978-2-13-038862-3.

THOENIG, Jean-Claude, 2014. *Politique publique* [en ligne]. S.l. : Presses de Sciences Po. [Consulté le 31 octobre 2019]. ISBN 978-2-7246-1550-0. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-420.htm>.

THOENIG, Jean-Claude et DURAN, Patrice, 1996. L'État et la gestion publique territoriale. In : *Revue française de science politique*. 1996. Vol. 46, n° 4, p. 580-623. DOI 10.3406/rfsp.1996.395082.

TILLY, Charles, 1977. From mobilization to revolution. In : . 1977.

TORRE, André, 2015. Théorie du développement territorial, Territorial development theory. In : *Géographie, économie, société*. 7 octobre 2015. Vol. 17, n° 3, p. 273-288. DOI 10.3166/ges.17.273-288.

TORRE, André, BAILLY, Antoine et DERYCKE, Pierre-Henry, 2012. *50 ans de science régionale francophone* [en ligne]. 2012. S.l. : Economica. Disponible à l'adresse : <https://www.asrdlf.org/telechargements/50ansASRDLF.pdf>.

TORRE, André et BOURDIN, Sébastien, 2015. *Big Bang Territorial: la réforme des régions en débat*. S.l. : Armand Colin. ISBN 2-200-61423-3.

TORRE, André et ZUINDEAU, Bertrand, 2009. Les apports de l'économie de la proximité aux approches environnementales : inventaire et perspectives. In : *Natures Sciences Sociétés*. 2009. Vol. 17, n° 4, p. 349-360. Cairn.info

VADELORGE, Loïc, 2016. Les projets de Delouvrier : changement d'échelle ou restructuration de la région parisienne ? In : BOURILLON, Florence et FOURCAUT, Annie (éd.), *Agrandir Paris (1860-1970)* [en ligne]. Paris : Éditions de la Sorbonne. Histoire contemporaine. p. 357-371. [Consulté le 7 novembre 2018]. ISBN 978-2-85944-864-6. Disponible à l'adresse : <http://books.openedition.org/psorbonne/2426>.

VALLÉE DE LA SEINE, 2016. *Contrat de plan interrégional Etat-régions Vallée de la Seine 2015-2020*. S.l.

VANIER, Martin, 2008. *Le pouvoir des territoires*. S.l. : Economica-Anthropos.

VANIER, Martin, 2013a. « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? » In : *Métropolitiques*. 22 avril 2013. p. 4.

VANIER, Martin, 2013b. L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale. In : ANTHEAUME, Benoît et GIRAUT, Frédéric (éd.), *Le territoire est mort, vive les territoires ! : Une (re)fabrication au nom du développement* [en ligne]. Marseille : IRD Éditions. Objectifs Suds. p. 317-336. [Consulté le 5 mars 2020]. ISBN 978-2-7099-1804-6. Disponible à l'adresse : <http://books.openedition.org/irdeditions/3410>.

VANIER, Martin et DEBARBIEUX, Bernard, 2002. *Ces territorialités qui se dessinent*. S.l. : L'Aube Datar.

VELTZ, Pierre, 2002. *Des lieux et des liens: politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. La Tour d'Aigues, France : Éd. de l'Aube,.

VELTZ, Pierre, 2005. *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*. Paris, France : Presses universitaires de France, impr. 2005. ISBN 2-13-054932-2.

VELTZ, Pierre, 2013. Grand Paris : les vérités qui dérangent. In : *L'express*. 10 décembre 2013.

VELTZ, Pierre, 2015. *L'industrie est dans les métropoles !* [en ligne]. 2015. S.l. : s.n. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2015-4-page-7.htm>. Cairn.info

VIDAL DE LA BLACHE, Paul, 1910. Régions françaises. In : *Revue de Paris*. 1910. Vol. 6, p. 821-849.

VIE PUBLIQUE, 2014. Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. In : [en ligne]. 28 janvier 2014.

[Consulté le 22 juillet 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-modernisation-action-publique-territoriale-affirmation-metropoles.html>.

VIE PUBLIQUE, 2015. Les compétences des régions : aperçu après la loi NOTRe. In : [en ligne]. 17 septembre 2015. [Consulté le 15 juillet 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/elections-regionales-2015/competences-regions-aperçu-après-loi-notre.html>.

WILLIAMS, Raymond, 1980. Beyond actually existing socialism. In : *New Left Review*. 1980. n° 120, p. 3.

XU, Jiang et YEH, Anthony G. O., 2010. *Governance and Planning of Mega-City Regions: An International Comparative Perspective*. S.l. : Routledge. ISBN 978-1-135-22913-9.

ZANINETTI, Jean-Marc et BERRY, Lucas, 2017. Qu'est la Métropole-jardin devenue ? In : *Norois*. 3 juillet 2017. n° 242, p. 83-96.

ZEMBRI, Pierre, OLLIVIER-TRIGALO, Marianne, SYLVAIN, Barone, DABLANC, Laetitia, DEBIZET, Gilles, FAURE, Alain, GOURGUES, Guillaume, GUÉRANGER, David, PHILIPPE, Rigaud et WOLFF, Jean-Pierre, 2007. *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*. S.l. : INRETS.

Table des figures

Figure 1 : Répartition des métropoles selon les régions françaises (anciennes et nouvelles). Réalisation : N. Gouin Identification des métropoles d'après les études de Reghezza 2013 et Berroir and al. 2011.	11
Figure 2 : Les liens entre les décisions de politiques publiques et le cadre géographique.....	16
Figure 3 : Intégration des concepts d'incrémentalisme et de référentiel au cœur d'une problématique géographique.	19
Figure 4 : les contraintes agissant sur les décisions de politiques publiques	20
Figure 5 : Carte du Bassin parisien, entre science et politique.....	23
Figure 6 : Organisation de la thèse.....	26
Figure 7 : chronologie des transferts de compétences économiques aux régions. Source : http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/region-50-ans-evolution.html	34
Figure 8 : recoupement des notions de Région dans les différentes sciences sociales. Réalisation : N. GOUIN.	38
Figure 9 : Découpage régional selon Paul Vidal de la Blache (1910). Source : Brennetot, De Ruffray (2014).....	40
Figure 10 : Evolution de la « région » du Mans. Source : Juillard, 1972.....	43
Figure 11 : Les deux conceptions scientifiques de la Région avant la régionalisation française.	44
Figure 12 : « Régions économiques d'après le partage des influences urbaines prépondérantes » proposition de Jean Labasse (1960).....	56
Figure 13 : Les impensés autour de l'exigence métropolitaine des régions. Réalisation : N. Gouin.....	57
Figure 14 : Héritages géographiques (IGAMIES, départements) du découpage des régions de programme. Réalisation : N. Gouin.....	62
Figure 15 : Lignes éditoriales (non-exhaustives) des revues Political Geography et L'espace politique.	80
Figure 16 : Les différents néo-institutionnalismes. Nathan Gouin, 2020, d'après Dictionnaire des politiques publiques, 2014, 2019 ; Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor (1997)	88
Figure 17 : l'importance du facteur politique dans le phénomène de path dependency. D'après Lee Taek-Ku, 2012.	96
Figure 18 : Les décisions majeures identifiées.....	113
Figure 19 : Sources et méthodes utilisées selon les décisions étudiées.....	116
Figure 20 : carte extraite du rapport Hautreux-Rochefort, 1964.	132
Figure 21 : Patchwork idéologique des débuts de la régionalisation. Réalisation : N. GOUIN.....	135
Figure 22 : répartition du budget des collectivités territoriales françaises en 1987. Source : Les collectivités locales en chiffres, 1991.	146

Figure 23 : Les objectifs de la PRE selon la période de programmation. Source : Bourdin, Torre, 2018.	152
Figure 24 : Carte du fonds FEDER pour la période 2014-2020. Source : Commission européenne. .	154
Figure 25 : la compétitivité régionale pour les néorégionalistes.	163
Figure 26 : frise représentant la diversité des référentiels mobilisés lors de la régionalisation française (non exhaustif). Réalisation N. GOUIN.	177
Figure 27 : Carte du Bassin parisien selon la littérature. Réalisation : N. Gouin.....	185
Figure 28 : part des emplois industriels dépendants de l'Ile-de-France en 1989.	187
Figure 29 : Taux d'actifs occupant un emploi industriel en 1975. Source : INSEE, 1982. Réalisation N. GOUIN.	193
Figure 30 : Carte de l'évolution démographique régionale entre 1975 et 2014. Sources : INSEE, 1975 ; RP 2016, INSEE. Réalisation : N. Gouin, 2020.	196
Figure 31 : Carte de l'évolution du chômage dans les régions françaises entre 1975 et 2014. Sources : INSEE, 1975, 2014. Réalisation : N. Gouin, 2020.	197
Figure 32 : Reclassement des régions selon le PIB par habitant entre 1982 et 2015. Sources : INSEE : La France et ses régions, 1988 ; INSEE, comptes régionaux. Réalisation : N. GOUIN, 2020. .	199
Figure 33 : Evolution (1975-2016) et part de la population diplômée du supérieur. Sources : INSEE, 1975 ; INSEE, RP 2016. Réalisation : N. GOUIN, 2020.	200
Figure 34 : les facteurs de succès des référentiels du néo-régionalisme et du dérivé de la NEG.....	201
Figure 35: Typologie des régions NUTS 1 selon leur "innovative performance". Source : European Scoreboard, 2016.	202
Figure 36 : Taux de dépendance des emplois dans les anciennes régions (2011). Réalisation : N. GOUIN.	204
Figure 37 : Taille et composition en CFM des aires urbaines comptant plus de 100 000 emplois. Sources : INSEE, 2016. Réalisation : N. Gouin, 2020.	206
Figure 38 : Classements des aires urbaines du Bassin parisien en fonction des CFM (issu du classement des 50 premières aires urbaines). Sources : INSEE. Réalisation : N. Gouin, 2020. .	207
Figure 39 : Comparaisons régionales entre les CFM des aires urbaines de rang 1, 2 et 3. Source : INSEE, 2016. Réalisation : N. Gouin, 2020.	210
Figure 40 : carte du PADOG (1960), p. 38-39.	224
Figure 41 : les centres régionaux au sein du Bassin parisien. D'après Hautreux, Rochefort, 1964. Réalisation : Nathan Gouin, 2020.	225
Figure 42 : La mise à l'écart du Bassin parisien dans la politique des métropoles d'équilibre et dans le SDAURP. Délimitations des zones d'influence des métropoles d'équilibre d'après Hautreux et Rochefort, 1963.	229

Figure 43 : Les zones d'appui au SDAURP. Datar, directives d'aménagement pour le Bassin parisien, août 1970.	232
Figure 44 : Part des articles par espace étudié.....	236
Figure 45 : les thématiques principales des articles portant sur le Bassin parisien.	237
Figure 46 : Les critiques de l'IAURP contre la déconcentration industrielle organisée par l'État.	238
Figure 47 : Carte annexe au plan de développement économique et social et d'aménagement du territoire	242
Figure 48 : Carte du SDAURP 1965	242
Figure 49 : carte du SDAURP (la région de Paris dans le bassin parisien).....	243
Figure 50 : carte du schéma Basse Seine.....	243
Figure 51 : carte du SDRIF 1976	244
Figure 52 : Evolution de la représentation par l'IAURP des périphéries.....	248
Figure 53 : taux de croissance annuel de la population. Source : volumes 56-57 des cahiers de l'IAURIF, 1979.	250
Figure 54 : Le corpus étudié dans l'analyse du Schéma Basse-Seine.	255
Figure 55 : chronologie du schéma Basse Seine	257
Figure 56 : prévisions démographiques du schéma. Source : MEBS, 1971, p.22.....	259
Figure 57 : les « croyances » du schéma Basse Seine	261
Figure 58 : extrait du graphe d'aménagement de la Basse-Seine concernant la politique d'aménagement tertiaire du Grand Rouen. Source : MEBS, 1967. Les cases grisées permettent de retracer l'articulation allant de la stratégie régionale aux programmes opérationnels.	263
Figure 59 : : évolution démographique à Rouen et au Havre entre 1954 et 1975. Source : MEBS 1976.	264
Figure 60 : comparaison entre les objectifs urbains définis dans les différents documents.	267
Figure 61 : Le référentiel régional dans les documents du schéma Basse-Seine.	269
Figure 62 : analyse de la DATAR concernant la déconcentration tertiaire. Livre blanc du Bassin parisien, 1969.....	271
Figure 63 : Avis des acteurs hauts-normands à propos de la ville nouvelle du Vaudreuil. Source : Consultation régionale, 1968.	272
Figure 64 : imbrication scalaire de la <i>path dependency</i> dans le cas du Schéma Basse-Seine.....	274
Figure 65 : Augmentation démographique dans les villes nouvelles et les principales aires urbaines du Bassin parisien. Source : INSEE.	277
Figure 66 : extraits d'un compte rendu de l'Assemblée nationale	286
Figure 67 : Les débats étudiés	287
Figure 68 : Territoires d'élection des parlementaires se prononçant à propos d'un redécoupage des régions françaises. Réalisation : N. GOUIN.....	289

Figure 69 : Les critères pouvant justifier de la nécessité d'un nouveau découpage. D'après Brennetot, De Ruffray, 2014.	291
Figure 70 : Position des parlementaires sur la question du découpage dans les différentes lois de décentralisation.	292
Figure 71 : Positionnement des parlementaires selon leur appartenance à la majorité ou à l'opposition à la question du redécoupage en 1972 et 1981	293
Figure 72 : Les multiples conceptions de la région présentes dans les débats (1972-1986)	297
Figure 73 : comptage des critères énoncés par les parlementaires pour justifier un redécoupage.	298
Figure 74 : les programmes prioritaires d'exécution du 9 ^e plan.....	311
Figure 75 : Les cinq orientations pour l'aménagement dans le 9 ^e plan.	313
Figure 76 : les régions face à la crise de l'emploi en 1981. Source : INSEE 1982, annexe à la loi de finance.	314
Figure 77 : Poids du tertiaire dans l'emploi total dans les régions françaises. Source : INSEE 1982.	315
Figure 78 : répartition budgétaire par domaine.	319
Figure 79 : taille des contrats et engagement de l'État dans les CPER 1984-1988.	320
Figure 80 : L'engagement de l'État et des régions dans les CPER. Source : Le nouvel économiste n°446.....	322
Figure 81 : Montants accordés au titre de la Prime d'Aménagement du territoire en 1985 et 1986.	324
Figure 82 : Les sources statistiques disponibles dans les archives.....	326
Figure 83 : Graphe de corrélations entre les variables.	328
Figure 84 : Politique de solidarité de l'État selon la conjoncture des régions françaises. Typologie issue d'une CAH.....	329
Figure 85 : priorités énoncées dans les CPER Haute-Normandie et Picardie.	331
Figure 86 : Montants des PAT (1985-86) selon la typologie des régions françaises. Sources : INSEE, DATAR.	332
Figure 87 : Zonage de la PAT pour les projets tertiaires et de recherche. Source : legifrance.....	334
Figure 88 : zonage de la pat pour les projets industriels. Source : legifrance.	334
Figure 89 : les zones exclues de la pat. SOURCE : LEGIFRANCE.....	335
Figure 90 : Indice composite construit à partir de l'évolution démographique et du revenu du travail.	338
Figure 91 : Sommaire du document "Propositions pour un contrat de plan entre l'État et la région » (Juin 1983).	341
Figure 92 : Carte de la prime de développement industriel et de la carte des zones éligibles aux allègements fiscaux pour la période 1964-1971. Source : Atlas de France, Territoire et Aménagement, Guermond and al., 1995.	344

Figure 93 : part de la population éligible au programme FEDER par région. Source : Commission européenne.....	353
Figure 94 : Objectifs FEDER pour la région Basse-Normandie. Source : Commission Européenne.	354
Figure 95 : Les volets des CPER dans les régions du Bassin Parisien. Source : les différents CPER.	357
Figure 96 : Les objectifs des CPER en Haute-Normandie (2007-2013 et 2015-2020).....	358
Figure 97 : carte de l'administration pénitentiaire, de 2008 à 2016. Réalisation : N. GOUIN, 2020.	370
Figure 98 : Projets de coopération interrégionale initiée par des régions françaises. Source : Perrin, 2012.	372
Figure 99 : chronologie de la coopération interrégionale dans le Bassin parisien depuis 1990. Sources : Brennetot, 2010, 2013 ; CESER Ile-de-France, 2015.....	377
Figure 100 : Les différents périmètres cartographiés pour circonscrire le Grand Paris. Source : Brennetot, 2010.	383
Figure 101 : Seine "gateway". Carte des agences d'urbanisme. source : APUR et al. 2011.	387
Figure 102 : les travaux prioritaires à entreprendre sur la LNPN. Source : lnnpn.fr.....	388
Figure 103 : Emprise régionale du pôle de compétitivité Cosmetic Valley. Source : cosmetic-valley.com.....	391
Figure 104 : le réseau affinitaire des acteurs normands. Référencés sous HYPHE, visualisation sur SIGMA.	493
Figure 105 : degré entrant des sites d'acteurs normands. Réalisation sous Gephi.....	495
Figure 106 : Les réseaux de la région Normandie (Normandie.fr, à gauche) et de la CCI Normandie (CCI-Normandie.fr, à droite).....	496
Figure 107 : Les réseaux de Metropole-Rouen-Normandie.fr (à gauche) et du département de Seine Maritime (senemartime.net, à droite)	497
Figure 108 : Le réseau affinitaire de l'État en Normandie (gouv.fr).....	498
Figure 109 : occurrences interrégionales dans les programmes FEDER 2014-2020 (Bassin parisien)	500
Figure 110 : citations de Paris ou Ile-de-France dans les programmes FEDER 2015-2020 dans les régions du Bassin parisien.	502

Annexes

Annexe 1 : Chronologie de la régionalisation économique française. Source : <http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/region-50-ans-evolution.html>

5 avril 1919	Arrêté ministériel instituant des <i>groupements économiques régionaux</i> dits « régions Clémentel »
11 décembre 1954	Les comités d'expansion sont officiellement agréés par décret du gouvernement Mendès-France.
30 juin 1955	Décret Pflimlin lançant les programmes d'action régionale, qui auront lieu dans des circonscriptions adoptées en 1956.
2 juin 1960	Les 21 circonscriptions d'action régionale sont créées par décret
14 mars 1964	Mise en place d'une organisation administrative régionale autour du préfet et création des Coder (commission de développement économique régional)
27 avril 1969	Echec du référendum relatif à la régionalisation et consacrant la région comme collectivité territoriale
5 juillet 1972	La CAR devient EPR (établissement public régional) et est chargée du développement économique
2 - 15 juillet 1981	Adoption du projet de réforme sur la décentralisation par le conseil des ministres, il sera adopté par l'Assemblée le 2 mars 1982. Elles deviennent des collectivités territoriales, avec des conseils régionaux élus au suffrage universel
10 mai 1982	Décrets relatifs aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements et régions
11 octobre 1982	Décret relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux, qui instaure notamment la parité entre les représentants du patronat et des salariés
9 janvier 1983	Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Sont notamment confiés aux régions : la formation professionnelle, le développement économique
6 janvier 1986	Promulgation de la loi no 86-16 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux
28 mars 2003	Promulgation de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République (acte II de la décentralisation)
Juillet-août 2004	Lois relatives à l'autonomie financière des collectivités territoriales et aux libertés et responsabilités locales

<i>27 janvier 2014</i>	Promulgation de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite Maptam.
<i>16 janvier 2015</i>	Promulgation de la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Passage de 22 à 13 régions métropolitaines constituées par l'addition de régions sans modification des départements qui les composent.
<i>7 août 2015</i>	Promulgation de la loi NOTRe, qui renforce les compétences en matière de développement économique

Annexe 2 : Les « mythes » dénoncés par certains économistes. Sources : (Généreux, 2009 ; Laurent, 2016 ; Askenazy et al., 2011 ; Les Éconoclastes, 2003)

Jacques Généreux, Les vraies lois de l'économie, 2009.	Manifeste d'économistes atterrés, 2010.	Les Éconoclastes, Petit bréviaire des idées reçues en économie, 2003.	Nicolas Eloi, Nos mythologies économiques, 2016.
• L'économie ne se gouverne pas, elle est mue par des forces internes, des lois propres, qui échappent à l'emprise des gouvernements nationaux • La richesse d'une nation résulte de la production des biens et des services par les entreprises ou les entreprises • La libre négociation et la flexibilité des prix assurent l'équilibre général de tous les marchés • Le libre fonctionnement des marchés garantit un usage efficace du travail, des capitaux et des matières premières • L'État a donc un domaine réservé ; il doit se cantonner à ce domaine et interférer le moins possible avec la libre gestion des biens privés • La justice n'est pas une question économique, mais une question morale qui	• Les marchés financiers sont efficaces • Les marchés financiers sont favorables à la croissance économique • Les marchés sont de bons juges de la solvabilité des États • L'envolée des dettes publiques résulte d'un excès de dépenses • Il faut réduire les dépenses pour réduire la dette publique • La dette publique reporte le prix de nos excès sur nos petits-enfants • Il faut rassurer les marchés financiers pour pouvoir financer la dette publique	• La privatisation des services publics est une nécessité • Déréglementer, c'est faire jouer la concurrence, et donc faire baisser les prix • La Bourse, on ne peut pas s'en passer ! • Dans l'économie de marché, le client est roi • La mondialisation est un phénomène inéluctable et sans précédent • En Europe, la mondialisation rend impossible toute politique économique • Les politiques d'ajustement structurel sont la clé de la croissance et de la prospérité pour les pays en voie de développement	• Une économie de marché repose sur une concurrence libre et non faussée • Il faut produire des richesses avant de les redistribuer • L'État doit être géré comme un ménage, l'État doit être géré comme une entreprise • Les régimes sociaux sont financièrement insoutenables • Les « réformes structurelles » visant à augmenter la « compétitivité » sont la clé de notre prospérité

se règle indépendamment du système économique • Les politiques publiques doivent favoriser, autant que faire se peut, l'extension de la libre concurrence • L'impôt est un mal nécessaire, il constitue un prélèvement obligatoire sur les richesses créées par la sphère marchande, et donc un frein à l'expansion de la richesse nationale • Il est inutile, et même dommageable, de recourir aux politiques keynésiennes • La monnaie est neutre, sans effets réels sur l'économie • Plus les anticipations sont rationnelles, plus le fonctionnement naturel de l'économie de marché est optimal et plus les politiques macroéconomiques sont inutiles	• L'union européenne défend le modèle social européen • L'euro est un bouclier contre la crise • La crise grecque a enfin permis d'avancer vers un gouvernement économique et une vraie solidarité européenne	• La libéralisation du commerce est nécessaire au développement • La globalisation financière permet d'améliorer l'affectation des capitaux dans le monde • Les charges sociales sont l'ennemi de l'emploi • Le chômage trouve sa source dans l'excès de protections contre le chômage • Il faut développer les petits emplois de service à faible productivité, comme les Américains • Les minima sociaux sont sources de « désincitation » au travail • L'État est le prédateur des richesses du privé • L'endettement public est le fardeau des générations futures • Le niveau des prélèvements obligatoires est trop élevé en France, et il va falloir le diminuer	

		• Avec l'évolution démographique actuelle, le système public de retraites par répartition n'est plus tenable • L'efficacité économique est un préalable à la justice sociale • Le PIB est un indicateur satisfaisant du progrès du niveau de vie d'une société • Dans les sociétés libérales, les individus gagnent ce qu'ils méritent • Tout le monde peut s'enrichir en Bourse	

**Annexe 3 : Les expressions utilisées pour désigner le Bassin parisien dans les articles des cahiers de l'IAURP/IAURIF
(1964-1984)**

Articles et années	Expressions employées
La décentralisation industrielle et le bassin parisien, 1966	« ce mouvement de redistribution de main d'œuvre n'est pas accompagné de progrès comparables en matière de formation professionnelle : la périphérie accuse là un retard sensible par rapport à la région de Paris »
La décentralisation industrielle et le bassin parisien, 1966	« la périphérie de la Région de Paris peut-elle constituer un prolongement industriel de Paris ? »
La décentralisation industrielle et le bassin parisien, 1966	« que la facilité des échanges entre l'affaire parisienne et son usine de la périphérie autorise une plus fréquente installation en milieu rural »
La décentralisation industrielle et le bassin parisien, 1966	« On peut en premier lieu souligner la similitude entre les décentralisations dans la périphérie et les dessertements internes à la Région de Paris : fidélité dans l'orientation par rapport à Paris. De ce point de vue, la décentralisation apparaît comme la projection des structures géographiques de l'activité parisienne dans un espace plus vaste, et la préférence pour le sud et l'ouest de la périphérie comme un prolongement des tendances préférentielles du desserrement »
La décentralisation industrielle et le bassin parisien, 1966	« on ne peut en tout cas ignorer que le développement de la périphérie de la Région de Paris dépend étroitement – plus étroitement que pour d'autres régions – du pôle organisateur qu'est pour lui Paris »
Localisation des établissements industriels, 1971	« la décentralisation industrielle a eu des effets inattendus. Ainsi a-t-elle particulièrement profité aux départements de la couronne périphérique de l'Ile-de-France , c'est-à-dire à ce Bassin Parisien qui avait, de longue date, joué le rôle de réservoir de population de la capitale »
Localisation des établissements industriels, 1971	« L'action officielle de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) vise d'ailleurs aujourd'hui à structurer le développement de cette couronne du Bassin Parisien en la rendant plus autonome vis-à-vis de Paris »
Réflexion sur le schéma directeur de la région IDF, 1979	« la région d'Ile de France ne vit pas en vase clos mais s'intègre dans des ensembles géographiques plus vastes, qui peuvent être définis à trois échelles : [...] ; et le niveau des « grandes régions » où l'Ile de France est replacée parmi ses voisins immédiats et qui est celui du Bassin Parisien. »

Réflexion sur le schéma directeur de la région IDF, 1979	« Tout se passe comme si cette très grande région formait un tout à l'intérieur duquel se produirait un phénomène de desserrement analogue à celui qui est observé au sein de l'Ile de France »
Réflexion sur le schéma directeur de la région IDF, 1979	« il y a une correspondance évidente entre l'évolution des deux régions : le développement de l'automobile dans le Bassin parisien est le pendant de son départ de l'Ile-de-France ; la sous-qualification des emplois ouvriers du Bassin parisien est liée à la surqualification de ceux de la région d'Ile de France, etc. »
Réflexion sur le schéma directeur de la région IDF, 1979	« L'Ile de France a desserré vers la périphérie ses activités de production pour conserver dans son centre des activités tertiaires »
Réflexion sur le schéma directeur de la région IDF, 1979	« L'Ile-de-France joue un rôle de centre régional pour toute cette partie du territoire. Elle a été le moteur du développement économique et industriel du Bassin parisien. »
Le développement du Bassin Parisien, 1980	« La région économique ou zone d'influence directe de Paris semble s'étendre au-delà des limites administratives de la Région d'Ile-de-France. »
Le développement du Bassin Parisien, 1980	« la décentralisation industrielle, qui en a constitué l'amorce et s'est localisée aux portes de l'Ile-de-France, dans la zone d'attraction directe de Paris et de son agglomération : tout se passe comme si une partie du bassin parisien tendait à s'intégrer à la grande banlieue, tandis que la périphérie du bassin parisien conserve davantage ses caractéristiques rurales »

Annexe 4 : Analyse cartographique

Source	Région	Date	Echelle	Texte explicatif/ Complémentaire	Territoire(s) sélectionné(s)	Territoire(s) omis	Eléments sélectionnés	Variables visuelles	Hiérarchies
<i>Carte annexe au plan de développement économique et social et d'aménagement du territoire</i>	Haute- Normandie	1966	1/500 000	Non	Haute- Normandie au centre, plus zone tampon allant jusqu'à Caen, Alençon, Chartres, Paris, Beauvais et Amiens	Banlieue Sud et Est de Paris Villes non préfecture hors de la HN (sauf Conflans, Porcheville, Hornoy et Pont l'Evêque)	Villes (seulement préfecture et sous-préfecture en dehors de HN) Axes fluviaux Routes nationales Pays Département La Manche	Ponctuelles : villes Linéaires : axes de transports et fluviaux, limites administratives	Des villes selon la fonction administrative Symbole différent pour Paris
<i>Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris</i>	Région de Paris	1965	1/100 100	Non	Région de Paris	Périphérie de la région de Paris	Type de sols Axes fluviaux et routiers principaux Fond de carte IGN	Surfacique : type de sols Linéaires : axes	Des types de sols selon l'urbanisation

Source	Région	Date	Echelle	Texte explicatif/ Complémentaire	Territoire(s) sélectionné(s)	Territoire(s) omis	Eléments sélectionnés	Variables visuelles	Hiérarchies
<i>La région de Paris dans le Bassin Parisien</i>	Région de Paris	1965	1/500 000	« Pour le bassin parisien hors région de Paris, il s'agit d'une première esquisse d'aménagement » Direction des grandes villes françaises	Majorité du Bassin Parisien	Nord de la Picardie, Ouest Calvados et Manche	Urbanisation (actuelle ou éventuelle), zone de loisirs Fond de cartes IGN Axes routiers principaux et fluviaux Aérodrome	Surfacique : type de sols Linéaire : route Ponctuelle : villes secondaires de la région de Paris	Distinction région de Paris / reste BP (urbanisation nouvelle vs urbanisation éventuelle) Axe routier de la Seine Représentation différente de Paris (noir) par rapport aux autres grandes villes (jaune) Villes secondaires de la région de Paris

Source	Région	Date	Echelle	Texte explicatif/ Complémentaire	Territoire(s) sélectionné(s)	Territoire(s) omis	Eléments sélectionnés	Variables visuelles	Hiérarchies
<i>Schéma d'aménagement de la Basse Seine</i>	MEBS	1971	1/250	Non	Haute	Reste de la	Occupation du	Surfacique :	Couleur selon
	Haute		000		Normandie	Basse	sol	occupation du	ancienneté de
	Normandie				Calvados	Normandie	Axes	sol	l'urbanisation
					Nord-Ouest de	Picardie	principaux	Linéaire : axes,	Taille pour
					Paris et de la	Reste de	Limites	limites	route et
<i>Orientation pour une première phase (SDAURIF)</i>					région de	Paris et de la	administratives	Ponctuel :	équipements
					Paris	région de	Equipements	équipements	Taille des
						Paris			villes (texte)
	Ile de	1976	1/50	« Ces opérations	Région Ile de	Bassin	Occupation du	Surfacique	Valeur selon
	France		000	ne constituent pas	France	Parisien	sol	Linéaire	les opérations
				la totalité des			Axes		à effectuer
				infrastructures à					
				engager [...] »					

Annexe 5 : Positionnement des parlementaires en 1972 à l'Assemblée Nationale.

Parlementaire (Groupe politique)	Positionnement par rapport à un redécoupage (local ou global)	Justification du positionnement (critères invoqués)	Exemples de citation
Jacques Bouchacourt (UDR, député de la Nièvre)	Favorable (Local : concerne la Nièvre)	Géographique	« L'intégration de la Nièvre à la Bourgogne est une aberration de technocrates ignorant l'histoire et, surtout, la géographie. En effet, alors que le Val de Loire est un trait d'union, le massif du Morvan constitue un obstacle naturel » « De même, il n'y a aucune communication pratique entre Nevers et Dijon. Les petites routes du Morvan, très pittoresques à la belle saison, sont impraticables l'hiver »
Pierre Sudreau (PDM, Loir-et-Cher)	Favorable (Global)	Economique Administratif	« Aussi puis-je attester que le découpage de la France en vingt et une régions a été fait en fonction de considérations purement administratives et n'a presque jamais tenu compte des réalités socio-économiques. De ce fait, des inégalités considérables séparent des régions les unes des autres. Il serait souhaitable que l'administration française se mette une fois pour toutes en accord avec elle-même et que tous les organismes et services officiels qui veulent structurer la France autour des grandes métropoles régionales, notamment le commissariat du Plan et les services de l'aménagement du territoire, en tirent toutes les conséquences »
Pierre Dumas (UDR, Savoie)	Défavorable dans le cadre de la réforme	Politique	« Il est sans doute sage de ne pas remettre en cause a priori ce découpage difficile et par conséquent parfois discutable pour éviter une querelle qui n'aurait pu que différer très longtemps la réforme, à supposer qu'elle ait jamais trouvé une issue »
Arsène Boulay (Fédération de la gauche démocrate et socialiste, Puy-de-Dôme)	Favorable (global)	Economique Européen	« Pour que la réforme régionale réussisse dans notre pays, le découpage régional doit correspondre aux vocations naturelles des diverses parties du territoire. Cela signifie qu'il faut, à plus ou moins long terme, cesser de calquer la région sur le découpage traditionnel hérité de la Révolution française. » « Pour sa part, au sein de la Communauté européenne, la France se trouve découpée en une douzaine de régions. Or, nous en avons vingt-deux [...]. Ainsi le découpage régional de la France ne nous paraît pas actuellement correspondre exactement à la recherche de la vocation de chaque région. Certes, je n'ignore pas qu'il s'agit d'une œuvre difficile, qui soulève bien des controverses et bien des passions. Mais ce n'est pas une raison suffisante pour que le problème ne soit pas posé, surtout à un moment où, nous dit-on, la France doit s'adapter au plus vite aux nouvelles structures européennes »

Roger Frey (ministre d'État chargé des réformes administratives, UDR)	Défavorable pour le moment	Historique Politique	« Oui, c'est vrai, certaines régions ont une taille économique et démographique bien modeste [...] oui, d'autres régions, par leur ampleur et leur diversité, ont bien du mal à trouver les fondements de leur unité. Toutefois, les circonscriptions actuelles ont maintenant une quinzaine d'années et des liens actifs de solidarité régionale se sont déjà créés ; des habitudes se sont prises » « Vouloir imposer dès maintenant un nouveau découpage susciterait le plus souvent des rivalités très vives, des amertumes, des difficultés et, dans cette atmosphère de conflit, on oublierait l'essentiel qui est de doter les régions d'un outil moderne de développement économique » « J'estime qu'un nouveau découpage n'est pas du tout un préalable à la réforme mais qu'au contraire la réforme, et en particulier l'existence d'assemblées, sont un préalable à un nouveau découpage »
Pierre Cornet (UDR, Ardèche)	Ne se prononce pas	Géographique	« La régionalisation ne pourra qu'accuser le difficile problème des limites, le fait que telle partie d'un département soit tournée vers une autre région, par exemple pour le département que je représente vers la Méditerranée pour sa partie Sud alors que le Nord se trouve dans l'orbite lyonnaise ou stéphanoise, le Centre parfois dans l'orbite grenobloise. La discordance sera alors frappante entre les liens administratifs que nous allons créer et les impératifs économiques. »
Maurice Faure (Fédération de la gauche démocrate et socialiste, Lot)	Favorable (local)	Non invoqué	« Je me demande si le plus sage, après être parti de ce qui existait ne consisterait pas à permettre aux instances représentatives, démocratiques, d'un département, qui se prononcent pour leur détachement de la région dont elles font aujourd'hui partie, de rattacher leur département à une autre région »
Jean Royer (non inscrit, proche UDR, Indre-et-Loire)	Favorable (global)	Européen Economique	« La solidarité, notion que vous développez d'une manière satisfaisante dans votre projet, notamment au niveau interdépartemental, ne me semble pas s'exercer dans le cadre de circonscriptions assez vastes. Nous venons d'entrer plus profondément dans l'Europe. Or, celle-ci cherche à s'organiser à partir de véritables régions économiques. La Hollande vient de créer quatre régions économiques, alors qu'elle possède déjà onze provinces ; la Belgique vient de se diviser en trois régions économiques, correspondant à trois régions linguistiques ; la Grande-Bretagne a huit régions économiques, sans compter le Pays de Galles et l'Ecosse. Nous avons aussi de semblables exemples en France, comme la région Rhône-Alpes ou la région parisienne » « Ainsi pour la région à laquelle appartient la ville que j'administre et le département d'Indre-et-Loire, il est hors de doute que tout plan de construction de ponts traversant la Loire, que tout programme de liaisons autoroutières entre la façade atlantique et le centre de la France, que toute politique d'implantation d'usines légères de transformation, supposent l'organisation d'une région bien plus vaste groupant la

			région des Pays de Loire, la région Centre et peut-être même la région Poitou-Charentes »
Pierre Bernard-Reymond (PDM, Hautes-Alpes)	Favorable (global)	Européen Economique	« la dimension actuelle de la région ne me paraît pas constituer le meilleur outil économique possible. Quelle magnifique confirmation du référendum de dimanche dernier aurait pu constituer pour nous, parlementaires, la création de régions de taille européenne ! »
Pierre Godefroy (UDR, Manche)	Favorable (local)	Economique	« Donc, pour le moment, le découpage de la France en 21 régions est maintenu. Représentant ici un département normand, je me permettrai d'appeler votre attention sur le problème que pose la réunification de la Normandie. Il serait absurde, en effet, de perpétuer la division actuelle entre les deux départements de Haute-Normandie et les trois départements de Basse-Normandie, au moment même où le Gouvernement souhaite des régions fortes, vivantes et responsables » « Comment se caractérise la région normande ? C'est essentiellement une façade maritime ; on pourrait l'appeler la région maritime du Nord-Ouest. C'est autour du delta, ou plus exactement du triangle Rouen-Caen-Le Havre, que s'organisera l'essor économique de l'ensemble de la Normandie »
Jean de Broglie (Républicains indépendants, Eure)	Favorable (global)	Economique	« Les circonscriptions d'action régionale ont été créées par le pouvoir exécutif. Elles répondaient à certaines nécessités économiques de l'époque. Il n'est pas dit que ces nécessités économiques soient les mêmes aujourd'hui »
Fernand Icart (Républicains indépendants, Alpes-Maritimes)	Favorable (global)	Démocratique	« on part d'un découpage arbitraire et de nature administrative qui avait un objet différent et qui a été opéré sans consultation réelle ni procédure démocratique : la délimitation des régions a été fixée par décret [...] Si l'on veut que la région devienne une réalité humaine, économique et sociale, il faut absolument tenir compte des aspirations de ceux qui sont directement concernés, de leur désir de participation, du sentiment de solidarité nécessaire »
Pierre de Montesquiou (PDM, Gers)	Favorable (local/global)	Economique	« Faute de moyens financiers, administratifs, une région étriquée comme celle du Midi-Pyrénées ne sera pas en mesure de réaliser les projets d'aménagement régionaux » « D'un côté on nous demande de faire une grande Europe, de donner une autre dimension aux aspirations nationales et de l'autre on veut consolider les petites régions aux perspectives limitées ! Cela me semble vraiment contradictoire »
Jean Hamelin (UDR, Ille-et-Vilaine)	Favorable après la loi	Identitaire Géographique	« Que dirait aujourd'hui notre dernière duchesse si elle voyait amputer son duché d'une partie de son territoire ? Cependant, les nécessités économiques sont en train d'abattre toutes les frontières, à la fois celles du pays et celles des régions. Il nous faut donc nous contenter, dans un premier temps, des régions de programme à l'intérieur même de notre pays » En face d'un tel découpage, il ne nous est pas permis d'accepter une sorte de fixité définitive, puisque nous sommes au début d'une expérience »

Bertrand Denis (Républicains indépendants, Mayenne)	Favorable (local)	Identitaire Géographique	« Voici bientôt dix ans que j'essaie de faire modifier le découpage des pays de Loire. Je ne suis pas le seul. Député de la Sarthe, M. Le Theule a rappelé hier, en se fondant sur l'histoire, que nous ne nous rattachons pas aux autres départements des pays de Loire »
Robert Dassié (non-inscrit, Loire Atlantique)	Favorable (local)	Identitaire Démocratique Economique Européen	« Je devais cependant, monsieur le ministre d'Etat, faire entendre, par ma voix, celle des populations bretonnes de la Loire-Atlantique qui m'ont écrit, adressé des télégrammes, au sujet de la possibilité pour ce département d'être, plus tard, rattaché à une autre région. » « Ce que nous souhaitons, c'est que la Loire-Atlantique retrouve la Bretagne, au sein d'une plus grande région qui serait beaucoup mieux armée, mieux équipée, au moment même où l'Europe prend une grande dimension »

Annexe 6 : Positionnement des parlementaires en 1972 au Sénat.

Parlementaire (Groupe politique)	Positionnement par rapport à un redécoupage (local ou global)	Justification du positionnement (critères invoqués)	Exemples de citation
Roger Frey (ministre de la réforme administrative, UDR)	Défavorable	Historique	« Les actuelles circonscriptions sont loin de satisfaire, on le sait bien, tous les départements et toutes les villes. Cependant, depuis quinze ans, plusieurs d'entre elles ont fait leurs preuves, des liens de solidarité se sont créés, des habitudes se sont prises. Il ne faut pas remettre en cause ce qui existe sans une concertation très poussée avec les responsables régionaux et départementaux. Il est d'ailleurs bien des régions en France dans lesquelles il n'y aura jamais de découpage parfait, parce qu'il n'y existe ni le courant d'échanges, ni la cohérence économique, ni la tradition historique qui fondent la solidarité. Cette conscience régionale naîtra d'une volonté opiniâtre, d'une longue patience et de l'habitude d'entreprendre en commun. Faut-il dans ces conditions considérer les limites actuelles comme intangibles ? Certes pas ; mais faut-il organiser systématiquement leur instabilité ? Je ne le crois pas non plus. C'est pourquoi nous proposons d'organiser les régions autour des circonscriptions régionales actuelles, mais sans les bloquer en aucune façon » « Rejeter ce cadre, au nom- de formules idéales, apparemment plus complètes ou plus perfectionnées, ne ferait que renvoyer l'espérance régionale dans le monde abstrait des querelles d'école et des débats sans objet »
André Morice (Gauche Démocratique, Loire-Atlantique)	Favorable (global)	Economique	« L'un des points essentiels sur lequel je veux mettre l'accent est la configuration géographique des régions. En restant dans le cadre beaucoup trop étroit des vingt et une régions, on dévitalise la région elle-même, on lui interdit d'avoir une personnalité, on l'empêche d'être efficace, on multiplie les arbitrages parisiens pour résoudre des questions régionales. Seule la région Rhône-Alpes, par son ampleur, par l'importance de ses ressources, semble avoir le poids économique permettant certains choix importants. » « il faut que la région soit vaste, qu'elle réalise par elle-même un certain équilibre économique et conduite à des spécialisations, à des répartitions, à des arbitrages internes »
Jacques Vassor (Centre Républicain d'Action Rurale et Sociale, Indre-et-Loire)	Favorable (global)	Economique Européen	« je pense que le maintien de vingt et une régions ne s'impose pas. C'est une solution de facilité. Au moment même où l'Europe va s'élargir, où les problèmes devront être envisagés sur un plan de plus en plus vaste, et alors que nos partenaires, notamment l'Allemagne fédérale, la Hollande, la Belgique, la Grande-Bretagne et même l'Italie ont créé de grandes et véritables régions économiques, allons-nous persévérer dans le maintien de nos petites régions ? »

Adolphe Chauvin (Union Centriste, Val d'Oise)	Favorable (global)	Européen Economique	« Le projet actuel se fonde sur un découpage arrêté selon des critères économiques et sociaux qui sont, dans certains cas, dépassés » « De plus, le projet ne parle pas de possibilités d'union entre régions qui, seules dans l'Europe de l'an 2000 qui sera aussi celle de l'Europe des Dix, auraient la dimension suffisante pour résoudre les problèmes d'équipement collectif qui se posent déjà et qui se poseront de plus en plus »
Gustave Héon (Gauche Démocratique, Eure)	Favorable	Egalitaire Démocratique	« Elle se compose de deux départements dont les potentiels humains, économiques et fiscaux sont très largement différents et dans le rapport de un à quatre. Les problèmes s'y posent à des échelles différentes et le plus grave est que la représentation du petit département au conseil régional s'y trouve outrageusement minoritaire » « Vous faites votre région avec des départements dont vous disposez comme des pions sur un échiquier mal dessiné » « Puisqu'un délai est prévu pour l'installation de la région, il serait utile d'en profiter pour consulter les départements. Un certain nombre de régions de programme semblent d'ailleurs mal découpées, tout le monde le reconnaît. C'est le cas de la mienne, la Haute Normandie [...] Il semblerait plus démocratique et plus logique de consulter les départements pour apporter éventuellement des corrections au découpage qui, je le répète, a été fait arbitrairement »
Jacques Genton (Union Centriste, Cher)	Défavorable		« ceux qui risquent de faire les frais d'un regroupement qui leur est imposé parce que, sans avoir les mêmes affinités naturelles, ils vont être associés en position de faiblesse avec des départements plus puissants. La nouvelle région ne doit pas donner à ces départements et aux pays naturels qui les composent le sentiment qu'ils sont rattachés à un chef-lieu trop éloigné, pour comprendre leurs aspirations essentielles et surtout les satisfaire » « Pour nous inciter à la vigilance, et sans jouer les Cassandre, je voudrais conclure en rappelant la recommandation d'un de mes anciens maîtres de droit public : « Modifier le découpage géographique d'une grande nation éprise de liberté, de rationalisme et sensible à l'extrême, mérite que l'on considère l'entreprise comme hérissée de difficultés et de conséquences incalculables » »
Jacques Pelletier (Rassemblement Démocratique et Social Européen, Aisne)	Favorable	Démocratique	« Les nouvelles régions [...] ne peuvent susciter l'intérêt réel des populations dans la mesure où la participation de celles-ci ne sera que très indirecte, politiquement et socialement, et dans la mesure aussi où, consacrant le découpage actuel des régions de programme, elles prolongeront des entités qui n'ont de signification que pour la classe politique et administrative »
Paul Pauly (Groupe socialiste, Creuse)	Favorable	Egalitaire	« Il ne fera qu'accentuer les difficultés des moyens et petits départements. C'est ce qui explique que les critiques les plus nombreuses dans tous les milieux portent sur les limites géographiques des régions et sur leurs attributions »

Henri Tournan (Groupe socialiste, Gers)	Favorable	Egalitaire	« nous pensons que le découpage actuel aurait dû être profondément remanié. Les vingt-deux régions existantes, puisque la Corse a été érigée en circonscription d'action régionale, sont trop nombreuses. Elles ne sont pas adaptées aux tâches qu'on veut leur confier. Dix régions au maximum suffiraient » « Nous nous permettons d'émettre, à titre personnel, une suggestion qui, nous en avons conscience, n'a guère de chance d'être retenue, mais qui serait cependant de nature à réduire le nombre des régions sans provoquer d'insolubles conflits de prestige entre grandes villes [...]. Pourquoi ne pas choisir comme lieu de résidence du conseil de région et de l'exécutif régional une ville moyenne qui, bien entendu, ne serait pas déjà chef-lieu de département et se trouverait de préférence dans une position centrale afin que son accès en soit facilité »
Guy Petit (Union des Républicains et des Indépendants, Pyrénées-Atlantiques)	Favorable	Démocratique Egalitaire	« le découpage n'a pas été fait par nous, ni par la loi. Il est le fait d'actes réglementaires pour la commodité de l'administration, et d'abord pour la commodité de la police. Pour les « igamies » on s'est inspiré de la division en régions telle qu'elle avait été instituée sous le gouvernement de Vichy. Jamais les assemblées, jamais le législateur n'ont eu à se prononcer sur ce découpage » « De plus, quelle disparité offrent les découpages. La Corse va constituer une région. Le Limousin est composé de trois départements peu importants. Il existe des régions à huit départements dont les plus peuplés écrasent les moins peuplés »

Annexe 7 : Positionnement des parlementaires en 1981-82 à l'Assemblée Nationale.

Parlementaire (Groupe politique)	Positionnement par rapport à un redécoupage (local ou global)	Justification du positionnement (critères invoqués)	Exemples de citation
Jacques Toubon (RPR, Paris)	Favorable (global)	Démocratique	« Je ne crois pas qu'on puisse légiférer sur la région, collectivité territoriale, sans en déterminer les limites géographiques qui sont l'un de ses éléments fondamentaux » « Pensez-vous, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le rapporteur, qu'il soit légitime de demander aux habitants de certains départements, qui ne se sentent pas intégrés à leur région, d'élire au suffrage universel un conseil régional dans un cadre qui, manifestement, n'aura pas de signification pour eux ? »
Charles Million (UDF, Ain)	Favorable (global)	Démocratique Economique	« Il faut se souvenir que les établissements publics régionaux avaient été conçus [...] comme des syndicats interdépartementaux [...]. Si notre assemblée accepte la transformation de ces établissements publics régionaux en collectivités territoriales, il est donc indispensable, comme l'ont d'ailleurs souligné tous les orateurs qui m'ont précédé, d'envisager le redécoupage des régions » « Des régions trop petites feraient double emploi avec les départements et ne répondraient plus à leur vocation qui est de favoriser les investissements collectifs et le développement économique. Le redécoupage de certaines régions s'impose donc, après consultation des conseils régionaux »
Pierre Godefroy (RPR, Manche)	Favorable (local)	Economique Identitaire	« Le problème des limites, c'est-à-dire de la fonction géographique et, partant, économique de nos régions » « L'interdépendance de ces deux morceaux de la Normandie était si évidente que plusieurs administrations disposent de services régionaux communs aux deux régions »
Alain Richard (rapporteur, socialiste, Val d'Oise)	Défavorable	Politique	« Si certains de nos collègues veulent introduire de nouvelles dispositions — d'ailleurs souvent très proches de celles de la loi de 1972 — à cet endroit du texte, c'est qu'ils préjugent du maintien en vigueur de cette législation une fois que la région sera devenue une collectivité territoriale. Ils sont ainsi conduits à anticiper sur la teneur de la loi sur l'organisation administrative des régions et sur celle fixant les modalités de l'élection des conseils régionaux »
Gaston Defferre (ministre de l'Intérieur et de la décentralisation)	Défavorable	Politique	« Il ne s'agit pas de voter un texte qui permettrait de créer des régions à géométrie variable, dont les contours pourraient être modifiés tous les six mois. Etant donné le rôle que nous voulons faire jouer aux régions, ce ne serait pas sérieux. Je ne prétends pas, personne ne prétend que le découpage actuel des régions soit parfait. Aussi convient-il, dès maintenant ou par un texte ultérieur, de prévoir d'éventuelles modifications de ce découpage, mais celles-ci devront être précédées d'une consultation approfondie et

			répondre à une nécessité économique, sociale ou géographique sérieuse afin que ces changements ne se renouvellent pas. Par ailleurs, les délais que vous voulez imposer, monsieur Millon, risquent d'empêcher de faire les choses sérieusement, voire d'empêcher de les faire purement et simplement »
Louis Besson (socialiste, Savoie)	Favorable à la possibilité de le modifier, mais plus tard	Démocratique	« . Nous sommes tous conscients qu'existe dans telle ou telle région de notre pays une certaine insatisfaction suscitée par l'impossibilité de participer d'une façon responsable à une réflexion et à une décision répondant à des données préalablement bien définies »
Maurice Pourchon (socialiste, Puy-de-Dôme)	Défavorable	Historique Politique	« Le problème des limites territoriales des régions est réel, et les socialistes ne le contestent pas. Mais les arguments de M. le rapporteur et de M. le ministre d'Etat nous paraissent tout à fait fondés. Cette question devrait logiquement être résolue dans le projet de loi qui précisera le mode d'élection des conseils régionaux. Et puis, n'exagérons rien. N'oublions pas que, lorsqu'ils ont été créés, il ' a bientôt deux siècles, les départements n'avaient sans doute pas plus de consistance que les régions actuelles. On peut donc penser que les régions connaîtront la même évolution »
Jean-Louis Masson (RPR, Moselle)	Favorable (global)	Egalitaire	« Il faut d'abord définir des principes, comme cela a été fait pour les départements en 1790 » « Le découpage actuel est directement hérité des régions de programme de 1956. Mais celles-ci n'étaient que de simples relais de la politique de planification et d'aménagement du territoire. Elles pouvaient donc présenter sans inconvénient de grandes disparités d'étendue, de population ou de poids économique. Il n'en va plus de même avec l'érection des régions en collectivités territoriales »
Jacques Floch (socialiste, Loire-Atlantique)	Favorable (local) mais pas dans le cadre de cette loi	Identitaire Géographique Démocratique	« Le département de Loire-Atlantique est historiquement et géographiquement breton. J'espère, monsieur le ministre d'Etat, que vous nous donnerez l'assurance que les assemblées élues au suffrage universel direct pourront maintenant se prononcer sur cette importante question. Elles répondront ainsi à l'attente de la population »

Annexe 8 : Positionnement des parlementaires en 1981-82 au Sénat.

Parlementaire (Groupe politique)	Positionnement par rapport à un redécoupage (local ou global)	Justification du positionnement (critères invoqués)	Exemples de citation
Guy Petit (Union des Républicains et des Indépendants, Pyrénées-Atlantiques)	Favorable (global)	Démocratique	« L'objectif essentiel est de rapprocher l'administration de l'administré pour que celui qui gère, celui qui administre ait une connaissance beaucoup plus précise des choses et des gens sur lesquels il a à se prononcer » « M. Michel Debré avait procédé à un découpage correspondant à quarante-deux régions. Nous nous serions sentis beaucoup plus l'aise »
Gaston Defferre	Défavorable	Politique Historique	« On pourrait certainement faire mieux, c'est évident. Mais peut-on tout faire à la fois ? Le peut-on, au moment où l'on fait voter ce texte qui sera suivi- je l'ai dit à plusieurs reprises au Sénat - de plusieurs autres textes ? Faut-il, au moment où nous allons passer au système de la région élue au suffrage universel, modifier le découpage des régions telles qu'elles existent ? Certes, elles ne donnent pas satisfaction à 100 p. 100, mais elles ont permis - je dois le dire -- à l'esprit régional de prendre un essor et même, dans une certaine mesure, de se concrétiser. »
Guy de La Verpillière (Union des Républicains et des Indépendants, Ain)	Favorable	Egalitaire Economique	« Par cet amendement, nous avons souhaité attirer l'attention de M. le ministre d'Etat sur le fait que le découpage actuel des régions ne correspond pas toujours et partout à des solidarités effectivement ressenties ou aux exigences de l'efficacité économique. Je voulais simplement rappeler ce problème et attirer l'attention du Gouvernement sur son existence, mais, compte tenu de la position de la commission des lois, je retire l'amendement »
Jacques Pelletier (Rassemblement Démocratique et Social Européen, Aisne)	Favorable	Géographiques Historiques	« Vous avez déclaré, monsieur le ministre d'Etat, que le Gouvernement entendait garder les découpages actuels. Cela mérite examen. Non seulement nos régions sont déséquilibrées par leur taille et leurs populations, ce qui n'est pas trop grave, mais elles ne correspondent pas toujours - cela me semble plus grave — à des réalités géographiques et historiques »

Annexe 9 : Les priorités des premiers CPER par région. Source : Lettre de la DATAR, 1983

REGIONS	PRIORITES DES CPER
Nord-Pas-de-Calais	Rattrapage des retards de formation Plan recherche Revitalisation industrielle Aménagement urbain et réhabilitation des friches industrielles Aménagement du port de Dunkerque
Picardie	Création d'un institut régional de participation Renforcement des formations supérieures et de la recherche Valorisation des glucides et polysaccharides Rénovation des équipements sanitaires Rattrapage des retards de formation
Haute-Normandie	Extension des capacités de formation dans la filière technique Création d'une université au Havre Automatisation des productions Amélioration de la compétitivité des productions animales
Basse-Normandie	Applications du périnucléaire et de l'électronique Génie biotechnologique Amélioration et réorientation des productions animales Mise en valeur des ressources de la mer
Champagne-Ardenne	Augmentation des capacités d'accueil du second cycle Transformation des hospices Innovation et transfert de technologie dans le traitement de surface Financement des investissements d'automatisation dans la bonneterie Diversification et soutien de l'agriculture
Ile-de-France	Amélioration des transports Traitement des îlots sensibles Dépollution de la Seine Aide à l'innovation dans les PMI
Lorraine	Développement de l'enseignement supérieur scientifique Soutien à la recherche scientifique Développement d'industries nouvelles Réhabilitation du cadre de vie dans les zones d'industrie ancienne Pôle d'excellence en communication
Alsace	Développement local Diffusion de la productique Développement des formations technologiques Reconversion du bassin potassique Strasbourg ville internationale
Bretagne	Traitement de l'image et communication Mise en valeur des ressources vivantes de la mer Amélioration de la compétitivité de l'agriculture Développement des zones rurales fragiles de la Bretagne centrale et des îles du ponant

	Désenclavement
Pays de la Loire	Développement technologique sur les matériaux et génie civil Formation en électronique et productique Autoroute Le Mans-Angers Développement des I.A.A. Exportations par le port de Nantes-Saint-Nazaire
Centre	Développement de l'enseignement supérieur Création d'un pôle interrégional de productique à Bourges Développement de l'institut du médicament Aménagement intégré du val de Loire Priorités aux zones agricoles défavorisées du sud de la région
Bourgogne	Formation aux technologies nouvelles Financement de la modernisation des entreprises Développement des filières biotechnologiques Développement de la filière bois
Franche-Comté	Adaptation de l'enseignement technologique aux besoins régionaux Nouvelles technologies du temps fréquence à Besançon Création d'un pôle génie thermique à Belfort Valorisation de la filière lait fromage
Poitou-Charentes	Aquaculture et sciences de la mer Modernisation de la filière lait Quatre centres de culture technique Aménagement hydraulique de la Charente Diffusion du vidéotex
Limousin	Modernisation de la filière viande Application des nouvelles des céramiques et des micro-ondes Maitrise des ressources en eau Revitalisation des zones rurales fragiles Amélioration des conditions de vie des personnes âgées
Auvergne	Développement et rationalisation de la filière viandes Diffusion des technologies de la mesure Diversification du tissu industriel Développement de la filière bois Extension et rénovation de l'hébergement touristique et thermal
Rhône-Alpes	Soutien aux organismes de recherche Enseignement assisté par ordinateur Développement des zones de montagne Hébergement des personnes âgées non valides Mise en place de services télématiques aux entreprises
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Développement des pôles technologiques de Sophia Antipolis, Château Gombert et du Haut Pays Maitrise de l'énergie Assainissement du littoral Extension des capacités de l'enseignement technique
Corse	Diversification de l'industrie régionale

	Mise en valeur agricole Renforcement de la formation professionnelle Mise en valeur du potentiel touristique Soutien à la culture régionale et à l'enseignement de la langue corse
Languedoc-Roussillon	Adaptation des filières viticoles et fruits et légumes Développement des cultures marines Soutien de la création d'entreprises et de la recherche Redéploiement économique international de la région
Midi-Pyrénées	Recherche/développement en informatique et robotique Aménagements hydrauliques Plans d'adaptation des petites exploitations agricoles Mise en œuvre du schéma régional de transports collectifs
Aquitaine	Application des matériaux composites Aménagements hydrauliques Utilisation du pin des Landes Amélioration du financement des entreprises Développement des formations supérieures techniques

Annexe 10 : calcul des corrélations selon Pearson et Spearman.

Coefficient de Spearman :

Variables	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	1	0,280	0,285	-0,352	0,002	-0,107	0,161	0,302	0,484	0,448	0,051	-0,147	-0,411	-0,069	0,620	0,260	0,627	-0,681
2	0,280	1	0,443	-0,143	-0,320	-0,456	-0,323	0,417	0,250	0,501	-0,001	-0,029	-0,356	0,232	0,092	0,006	0,202	-0,120
3	0,285	0,443	1	-0,416	-0,059	-0,640	-0,536	0,976	0,151	0,448	-0,078	-0,222	-0,325	0,050	0,124	0,206	0,355	-0,133
4	-0,352	-0,143	-0,416	1	-0,528	0,303	0,320	-0,412	-0,050	-0,189	-0,037	0,050	0,084	0,013	0,039	-0,147	-0,349	0,123
5	0,002	-0,320	-0,059	-0,528	1	0,232	0,234	-0,002	-0,159	-0,430	0,072	-0,062	0,396	-0,361	-0,069	0,332	0,326	-0,320
6	-0,107	-0,456	-0,640	0,303	0,232	1	0,723	-0,584	-0,283	-0,664	0,118	-0,023	0,457	-0,384	0,024	0,117	0,029	-0,259
7	0,161	-0,323	-0,536	0,320	0,234	0,723	1	-0,469	0,129	-0,396	-0,186	-0,276	0,242	-0,263	0,191	0,275	0,221	-0,384
8	0,302	0,417	0,976	-0,412	-0,002	-0,584	-0,469	1	0,130	0,391	-0,022	-0,199	-0,307	-0,040	0,209	0,328	0,429	-0,188
9	0,484	0,250	0,151	-0,050	-0,159	-0,283	0,129	0,130	1	0,562	-0,633	-0,637	-0,453	-0,002	0,542	0,250	0,340	-0,317
10	0,448	0,501	0,448	-0,189	-0,430	-0,664	-0,396	0,391	0,562	1	-0,316	-0,077	-0,843	0,675	0,179	-0,119	-0,082	0,136
11	0,051	-0,001	-0,078	-0,037	0,072	0,118	-0,186	-0,022	-0,633	-0,316	1	0,803	0,188	-0,188	0,007	-0,237	-0,033	-0,154
12	-0,147	-0,029	-0,222	0,050	-0,062	-0,023	-0,276	-0,199	-0,637	-0,077	0,803	1	0,093	0,237	-0,338	-0,559	-0,490	0,276
13	-0,411	-0,356	-0,325	0,084	0,396	0,457	0,242	-0,307	-0,453	-0,843	0,188	0,093	1	-0,658	-0,331	0,059	0,057	-0,032
14	-0,069	0,232	0,050	0,013	-0,361	-0,384	-0,263	-0,040	-0,002	0,675	-0,188	0,237	-0,658	1	-0,368	-0,490	-0,612	0,568
15	0,620	0,092	0,124	0,039	-0,069	0,024	0,191	0,209	0,542	0,179	0,007	-0,338	-0,331	-0,368	1	0,535	0,702	-0,710
16	0,260	0,006	0,206	-0,147	0,332	0,117	0,275	0,328	0,250	-0,119	-0,237	-0,559	0,059	-0,490	0,535	1	0,753	-0,495
17	0,627	0,202	0,355	-0,349	0,326	0,029	0,221	0,429	0,340	-0,082	-0,033	-0,490	0,057	-0,612	0,702	0,753	1	-0,794
18	-0,681	-0,120	-0,133	0,123	-0,320	-0,259	-0,384	-0,188	-0,317	0,136	-0,154	0,276	-0,032	0,568	-0,710	-0,495	-0,794	1
<i>Les valeurs en gras sont différentes de 0 à un niveau de signification alpha=0,05</i>																		

Coefficient de Pearson :

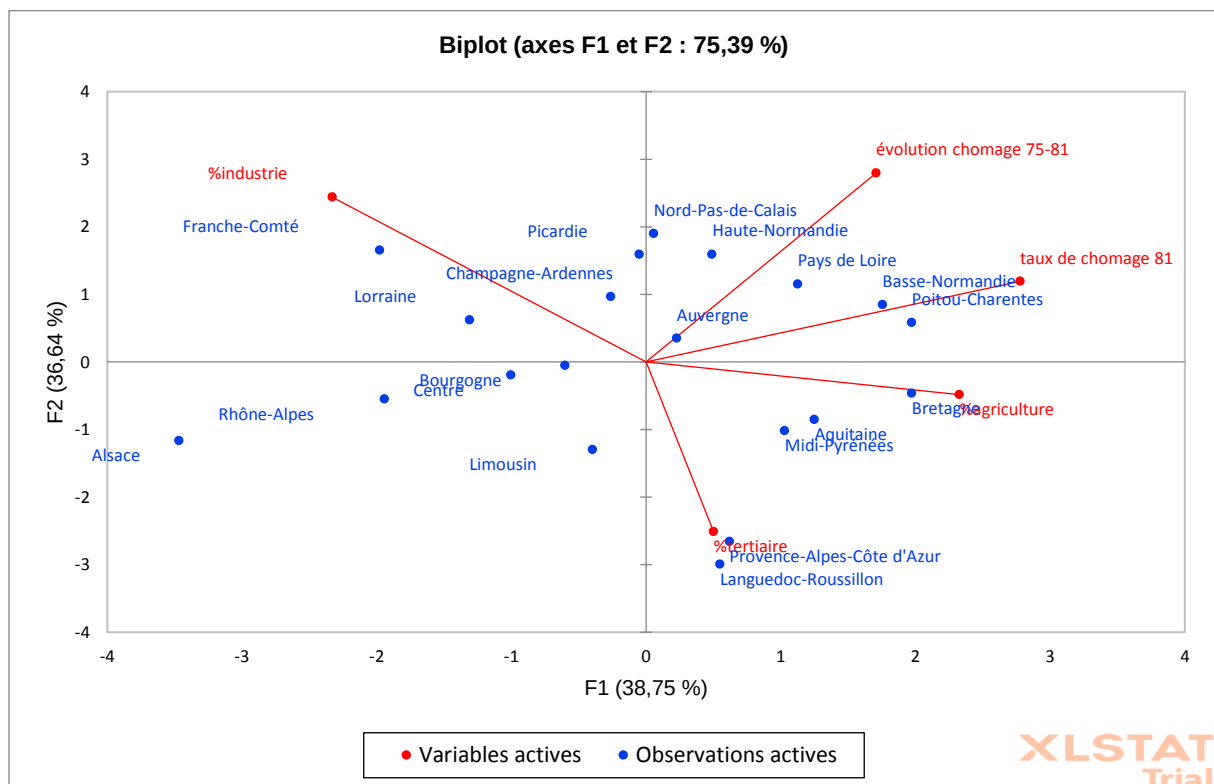
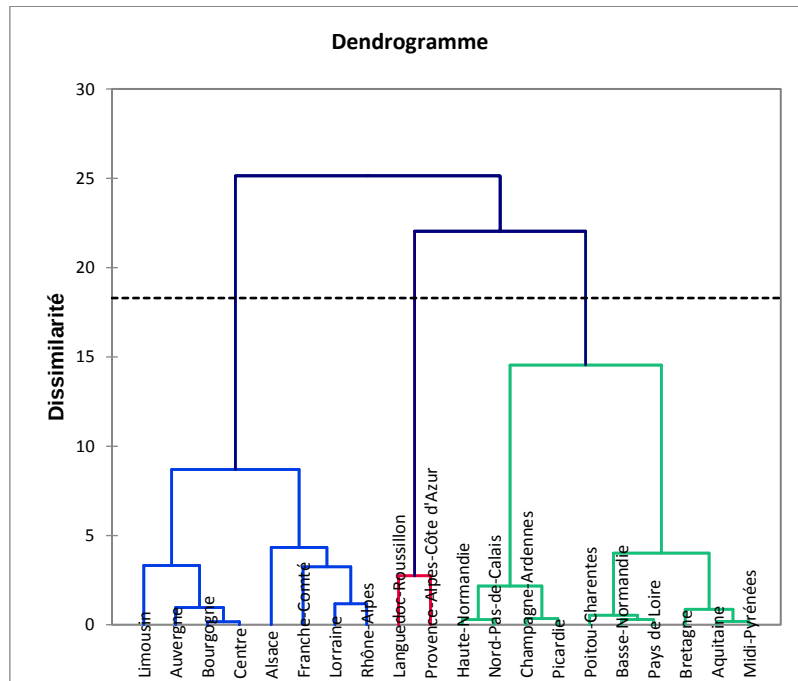
Variables	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	1	0,278	-0,103	-0,300	-0,319	-0,448	0,268	0,140	0,334	0,003	0,103	-0,229	0,158	0,023	-0,124	0,083	-0,042
2	0,278	1	-0,408	-0,078	-0,602	-0,516	0,973	0,300	0,421	-0,092	-0,234	-0,372	-0,007	0,373	0,239	0,395	-0,099
3	-0,103	-0,408	1	-0,359	0,340	0,336	-0,446	-0,111	-0,067	-0,090	0,023	-0,009	0,083	-0,077	-0,162	-0,283	0,076
4	-0,300	-0,078	-0,359	1	0,214	0,216	0,014	-0,072	-0,381	0,092	-0,089	0,406	-0,452	0,111	0,404	0,212	-0,448
5	-0,319	-0,602	0,340	0,214	1	0,681	-0,567	-0,457	-0,639	0,304	0,061	0,513	-0,394	-0,064	0,126	-0,004	-0,263
6	-0,448	-0,516	0,336	0,216	0,681	1	-0,503	-0,010	-0,400	-0,127	-0,315	0,292	-0,295	0,050	0,253	0,065	-0,181
7	0,268	0,973	-0,446	0,014	-0,567	-0,503	1	0,259	0,389	-0,030	-0,183	-0,345	-0,053	0,393	0,343	0,398	-0,126
8	0,140	0,300	-0,111	-0,072	-0,457	-0,010	0,259	1	0,662	-0,618	-0,626	-0,488	0,042	0,480	0,336	0,450	-0,310
9	0,334	0,421	-0,111	-0,381	-0,639	-0,400	0,389	0,662	1	-0,468	-0,147	-0,847	0,662	0,070	-0,053	-0,013	0,117
10	0,003	-0,092	-0,111	0,092	0,304	-0,127	-0,030	-0,618	-0,468	1	0,765	0,241	-0,288	0,130	-0,224	-0,012	-0,187
11	0,103	-0,234	-0,111	-0,089	0,061	-0,315	-0,183	-0,626	-0,147	0,765	1	0,081	0,229	-0,355	-0,588	-0,523	0,209
12	-0,229	-0,372	-0,111	0,406	0,513	0,292	-0,345	-0,488	-0,847	0,241	0,081	1	-0,644	-0,260	0,061	-0,035	-0,084
13	0,158	-0,007	-0,111	-0,452	-0,394	-0,295	-0,053	0,042	0,662	-0,288	0,229	-0,644	1	-0,565	-0,516	-0,625	0,644
14	0,023	0,373	-0,111	0,111	-0,064	0,050	0,393	0,480	0,070	0,130	-0,355	-0,260	-0,565	1	0,545	0,823	-0,720
15	-0,124	0,239	-0,111	0,404	0,126	0,253	0,343	0,336	-0,053	-0,224	-0,588	0,061	-0,516	0,545	1	0,632	-0,439
16	0,083	0,395	-0,111	0,212	-0,004	0,065	0,398	0,450	-0,013	-0,012	-0,523	-0,035	-0,625	0,823	0,632	1	-0,774
17	-0,042	-0,099	-0,111	-0,448	-0,263	-0,181	-0,126	-0,310	0,117	-0,187	0,209	-0,084	0,644	-0,720	-0,439	-0,774	1

N° variable	Variables
1	Évolution démographique 1954-75
2	Évolution démographique 1971-81
3	Rapport financement Etat/financement région (CPER)
4	Indice composite
5	% territoire régional en taux normal
6	% territoire régional en taux max
7	Evolution démographique 78-81
8	RDB 1981
9	Revenu du travail 1981
10	Taux de chômage régionale 1981
11	Évolution du chômage entre 1975 et 1981
12	% des emplois appartenant au secteur agricole
13	% des emplois appartenant au secteur industriel
14	% des emplois appartenant au secteur tertiaire
15	Part du public dans le nombre de chercheurs
16	Taux de cadres (1979)
17	Taux d'ouvriers sans qualification (1979)

Annexe 11 : détails concernant la CAH.

Classification Ascendante Hiérarchique réalisée avec les modalités suivantes :

- Dissimilarité : distance euclidienne
- Méthode d'agrégation : Méthode de Ward
- Données centrées et réduites



Liens Mutuels	Liens entrants	Liens sortants
	Rouen-Metropole.cci.fr Seine-Estuaire.cci.fr Seine-Maritime.info Auhavre.com Seine-Aval.fr Tvnc.tv Union-Region-Normande.com Cauxseine.fr Caen.cci.fr gouv.fr Initiative-Eure.fr Hn-Espace-Entreprises.fr Initiative-Orne.com Caenlamer.fr Saintpierre-Express.fr Cosmetic-Valley.com Claudetaleb.fr N-Ci.com Cauxseinedeveloppement.com Hautenormandieactive.org normandie.Canalblog.com Cgt-Crn.fr Aurbse.org Adress-Normandie.org Orne-Developpement.com Argentan-Intercom.fr La-Glass-Vallee.com Area-Normandie.fr Cma76.fr Elan-Normandie.com Aurh.fr La-Petite-Souris-Normande.com Normandie-Energies.com Pole-Hippolia.org Silver-Normandie.fr Arianormandie.com Vdseine.fr Caen-Metropole.fr Adm76.com Caennormandiedeveloppement.fr Evreuxportesdenormandie.fr	Ceser-Basse-Normandie.fr

	Ecole-Tp-Normandie.fr Em-Normandie.com Agglo-Seine-Eure.fr Eure-En-Ligne.fr Blog-Orne-Developpement.com Ccic-Cerisy.asso.fr Ancre-Normandie.org Marc-Antoine-Jamet.com Metropole-Rouen-Normandie.fr Alternative76.fr Chambre-Agriculture-Normandie.fr Nae.fr Chambre-Agriculture-14.fr Chambre-Agriculture-27.fr Chambre-Agriculture-76.fr Chambre-Agriculture-61.fr Normandie.cci.fr Adnormandie.fr Logistique-Seine-Normandie.com Aucame.fr Chambre-Agriculture-50.fr Normandiefraicheurmer.fr Ouestnormandie.cci.fr evreux.Parti-Socialiste.fr montivilliers.Parti-Socialiste.fr nicolasmayer.Parti-Socialiste.fr Patrimoine-Normand.com Portesdenormandie.cci.fr	

Annexe 12 : Normandie.fr

Liens Mutuels	Liens entrants	Liens sortants
Caen.cci.fr Chambre-Agriculture-Normandie.fr Normandiefraicheurmer.fr Eau-Seine-Normandie.fr	Seinemaritime.fr Agglodieppe-Maritime.com Rouen.fr Rouen-Metropole.cci.fr Seine-Estuaire.cci.fr Auhavre.com Seine-Aval.fr Union-Region-Normande.com Voie-Militante.com	Crma-Normandie.fr ars.normandie.Sante.fr Europe-En-Normandie.eu Dreal-Norm.fr Dunkerque-Port.fr Pasdecals.fr Hautsdefrance.fr Ville-Boulogne-Sur-Mer.fr cci.fr Unicaen.fr

	eluspcfrouen.Wordpress.com Cauxseine.fr Hn-Espace-Entreprises.fr Caenlamer.fr Saintpierre-Express.fr Cosmetic-Valley.com Grandde.fr Claudetaleb.fr Cauxseinedeveloppement.com Hautenormandieactive.org normandie.Canalblog.com Ateliergrandparis.fr Cgt-Crn.fr Aurbse.org Orne-Developpement.com Argentan-Intercom.fr La-Glass-Vallee.com Area-Normandie.fr Rouen-Contournement-Est.fr Cma76.fr Francechimienormandie.fr Canal-Seine-Nord-Europe.fr Liaisona28A13.com Upr.fr Aurh.fr Force-Ouvriere.fr Normandie-Energies.com Pole-Hippolia.org Silver-Normandie.fr Arianormandie.com Caen-Metropole.fr Dominiquegambier.fr Adm76.com Evreuxportesdenormandie.fr Ecole-Tp-Normandie.fr Calvados-Strategie.com Em-Normandie.com Ensemble14-61.org Agglo-Seine-Eure.fr	Normandie.fr Europa.eu

	Alain-Lambert.org andree-oger-pour-deputee.Over-Blog.com Eure-En-Ligne.fr Ccic-Cerisy.asso.fr Silvervalley.fr Haropaports.com jevisauhavre.Hautetfort.com Louviers-2008.blogspot.com Metropole-Rouen-Normandie.fr Mpe76.fr Nae.fr Chambre-Agriculture-14.fr Chambre-Agriculture-27.fr NoelÉtienne.blogspot.com Chambre-Agriculture-76.fr Chambre-Agriculture-61.fr Normandie.cci.fr Aucame.fr Chambre-Agriculture-50.fr Pole-Tes.com Normandielogistique.fr Ouestnormandie.cci.fr Lehavreseinemetropole.fr montivilliers.Parti-Socialiste.fr nicolasmayer.Parti-Socialiste.fr Pêcheurs-Normands.fr Portesdenormandie.cci.fr Ps-Lehavre.org	

Annexe 13 : gouv.fr

Liens Mutuels	Liens entrants	Liens sortants
Rouen-Metropole.cci.fr Seine-Estuaire.cci.fr Caen.cci.fr Metropole-Rouen-Normandie.fr	Investinormandie.fr Caenlamer.fr Grandde.fr normandie.Canalblog.com Adress-Normandie.org	Ca-Normandie-Seine.fr Seinemernormandie.cci.fr In-Normandy.com gouv.fr Citedesmetiersnormandie.fr

Chambre-Agriculture-Normandie.fr Adnormandie.fr Logistique-Seine-Normandie.com Ouestnormandie.cci.fr Portesdenormandie.cci.fr	Orne-Developpement.com Actions-Et-Territoires.com Francechimienormandie.fr Silver-Normandie.fr Arianormandie.com Blog-Orne-Developpement.com Chambre-Agriculture-14.fr Chambre-Agriculture-27.fr Chambre-Agriculture-76.fr Chambre-Agriculture-61.fr Chambre-Agriculture-50.fr	Neoma-Bs.fr Eure.cci.fr Agglo-Seine-Eure.fr Ecole-Tp-Normandie.fr cci.fr Havre-Developpement.com Centpourcent-Normandie.fr Energies-Normandie.com Normandie.fr Aucame.fr Europa.eu Pole-Tes.com Entreprise-Europe-Normandie.fr

Annexe 14 : CCI-Normandie

Liens Mutuels	Liens entrants	Liens sortants
	Normandie-Axe-Seine.com	Assemblée-Nationale.fr Paris.fr Hauts-De-Seine.fr gouv.fr Ademe.fr Apur.org Iau-Idf.fr Iledefrance.fr Parismetropole.fr Ateliergrandparis.com Caue91.asso.fr Caue95.org Caue-Idf.fr Caue94.fr Ville-Cachan.fr Caue92.fr Caue93.fr Grandparisamenagement.fr Ville-Bondy.fr Nanterre.fr Seine-Amont-Developpement.com Aev-Iledefrance.fr Societedugrandparis.fr Cluster-Paris-Saclay.fr Haropaports.com

		Ceser-Iledefrance.fr Europa.eu

Annexe 15 : atelier grand Paris

Liens Mutuels	Liens entrants	Liens sortants
Rouen.fr Rouen-Metropole.cci.fr Aurbse.org Cma76.fr Elan-Normandie.com Normandyavenue.fr Haropaports.com Normandie.cci.fr	Seine-Maritime.info Seine-Aval.fr eluspcfrouen.Wordpress.co m Saintpierre-Express.fr Grandde.fr 76140frontgauch.Canalblog .com Cauxseinedeveloppement.c om Hautenormandieactive.org Adress-Normandie.org Grandrouen.fr Normandie-Energies.com Caennormandiedeveloppem ent.fr Reinventerlaseine.fr Lelbeuvien.fr Adnormandie.fr nicolasmayer.Parti- Socialiste.fr Patrimoine-Normand.com	Seinemaritime.fr Ca-Normandie-Seine.fr Europe-En-Normandie.eu In-Normandy.com Pnr-Seine-Normande.com gouv.fr Cosmetic-Valley.com Epf-Normandie.fr Are-Normandie.fr N-Ci.com Pole-Moveo.org Ademe.fr Neoma-Bs.fr La-Glass-Vallee.com Pole-Valorial.fr Area-Normandie.fr Club-Logistique-Rouen.fr Jcerouen.com Clubdesbordsdeseine.fr Reseau-Entreprendre- Normandie-Seine-Et- Eure.fr Epi-Normandie.fr Poleceramiquenormandie.c om Actions-Et-Territoires.com Francechimienormandie.fr Parisaeroport.fr Agglo-Seine-Eure.fr cci.fr Eure-En-Ligne.fr Normandie-Univ.fr Cnam-Normandie.fr Energies-Normandie.com Mpe76.fr Nae.fr Normandie.fr

		Logistique-Seine-Normandie.com Europa.eu Pole-Tes.com Paris-Normandie.fr

Annexe 16 : metropole-rouen-normandie

Liens Mutuels	Liens entrants	Liens sortants
	Patrimoine-Normand.com Seine-Estuaire.cci.fr Rouen-Metropole.cci.fr Rouen.fr My76.tv Alternative76.fr Metropole-Rouen-Normandie.fr Cma76.fr La-Glass-Vallee.com Grandde.fr Ps-Lehavre.org Eure-En-Ligne.fr Normandiefraicheurmer.fr Hautenormandieactive.org Adm76.com Aurh.fr Seine-Aval.fr Lehavreseinemetropole.fr Cauxseine.fr jevisauhavre.Hautetfort.com Pnr-Seine-Normande.com Cg76.fr Adress-Normandie.org	Armadiens76.fr gouv.fr Mpe76.fr

Annexe 17 : seinemaritime.net

	1994-96		1997-99		2000-06		2007-13		2014-20	
HAUTE-NORMANDIE	Emploi et développement du secteur tertiaire	54,5	Diversification économique et amélioration des qualifications	49,7	Diversification des activités économiques et amélioration des compétences	37	Dynamiser l'économie de l'information pour augmenter la compétitivité régionale	?	Favoriser la compétitivité de la Haute-Normandie par la promotion de la recherche, de l'innovation et de l'économie numérique	48,9
	Développement des ports et des débouchés économiques internationaux	13	Renforcement de la fonction portuaire et amélioration des accès aux ports	21,5	Amélioration des activités portuaires et logistiques	28,7	L'innovation au cœur des mutations économiques et sociales des entreprises	?	Soutenir la transition énergétique haut-normande	13,8
	Accroissement de la capacité de recherche et d'innovation	16,9	Développement du potentiel technologique et de recherche	13,4	Mise en œuvre d'un environnement urbain durable	20	Une économie régionale respectueuse de l'environnement	?	Valoriser le patrimoine culturel et préserver le patrimoine naturel haut-normand	4,1
	Environnement industriel et urbain	13,3	Reconquête environnementale et	14,4	Soutenir l'amélioration et la protection	11,8	Améliorer les conditions de vie et renforcer la cohésion sociale et territoriale	?	Soutenir le développement d'espaces urbains durables	8,6

			requalification urbaine		environnement ale					
							Les transports au service des activités économiques et des citoyens pour créer une économie portuaire compétitive et améliorer l'accessibilité	?	Former les hauts- normands pour permettre leur insertion	5,5
								?	Former tout au long de la vie pour répondre aux enjeux économiques hauts-normands	15,8
Budget accordé	146 (pour 67% de la population)		164 (67%)		318,3 (53%)		219,3		289	
PICARDIE	Systèmes de formation et de recherche	21, 5	Formation et recherche	22, 7	Aires urbaines éligibles dans le département de l'Oise (régénération urbaines et	3,6	Compétitivité, innovation et économie de la connaissance	50,1	Développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation sous toutes ses formes	31

					aides à l'emploi)					
	Modernisation du tissu économique	25,3	Modernisation du tissu économique	33,5	Formation, intégration, égalité	14,5	Développement durable	22,2	Renforcer l'accès au numérique dans une logique de compétitivité et d'inclusion	11
	Environnement	17,8	Environnement	12,9	Développement économique et culturel	28,9	Cohésion régionale et accessibilité	25,6	Favoriser la mutation vers une économie décarbonée	18
	Développement de l'attractivité régionale	33,5	Attractivité de la région	29,4	Environnement	5,1			Composer avec les risques naturels et climatiques et valoriser les ressources naturelles et paysagères de Picardie	7
					Soutenir la coopération dans les territoires à travers des groupes de projet pivot	45,5			Améliorer l'insertion professionnelle des jeunes picards par la formation tout au long de la vie par l'acquisition de compétences	5

									Favoriser une croissance inclusive par le développement des territoires	21
									Favoriser une croissance inclusive par l'amélioration des conditions de vie des populations picardes les plus vulnérables	4
Budget accordé	122,4 (56%)		139,6 (55%)		254		201		282	
CENTRE	Emploi et compétitivité des entreprises	37	Formation et recherche	15,9	Soutien à la reconversion des activités économiques et renforcement de la compétitivité	?	Encourager la recherche, l'innovation et le développement des entreprises		Une société de la connaissance	21,6

	Mise en valeur du territoire	42,9	Favoriser le développement économique	45,4	Rendre les territoires plus attractifs	?	Améliorer l'accessibilité régionale		Une société porteuse d'emploi	6,8
	Equipements universitaires et de recherche	18,6	Renforcer l'attractivité des bassins d'emplois	37,7	Encourager les conditions d'un développement de qualité et solidaire	?	Augmenter l'attractivité à long terme et la compétitivité de la région		Une société numérique - infrastructures, usages et mutualisation	13,8
					Poursuite du développement rural	?			La transition vers une économie à faible teneur en carbone	21,2
									La solidarité avec les quartiers urbains les plus défavorisés	3,5
									Une société apprenante et inclusive	17,3
Budget accordé	24,2 (8,7%)		33 (8,7%)		199,3 (30%)		196		260	
CHAMPAGNE-ARDENNE	Développement des entreprises	57,3	Développement des entreprises	48,5	Préparer le territoire à attirer de	20,1	Consolider et développer les liens entre recherche, innovation et entreprises	25,7	Renforcer le développement économique de la région	46,2

					nouvelles activités				Champagne-Ardenne par le soutien à la recherche, l'innovation et la compétitivité des entreprises	
	Recherche-Développement et transfert de technologies	17	Recherche, transfert de technologie	14,2	Soutien à la création d'activités et de richesse	12,9	Améliorer la performance des entreprises et encourager l'entrepreneuriat	29,1	Renforcer le développement de la société numérique en Champagne-Ardenne	12,2
	Développement local	15,7	Développement local	16,7	Structurer les territoires urbains et ruraux	42,1	Tirer le maximum de l'environnement et promouvoir le développement durable	22,1	Soutenir la transition énergétique de la Champagne-Ardenne	16,1
	Accroissement de l'attractivité territoriale	9,4	Attractivité des territoires	19,4	Développer l'agriculture et les aires rurales		Fortifier la cohésion territoriale et l'accessibilité	21,8	Préserver les ressources et lutter contre les risques d'inondation	7,6
					Protéger l'environnement et prévenir les risques naturels	7			Accompagner le développement et l'aménagement durable des territoires urbains	14,7

Budget accordé	77,6 (48,7%)		113 (49%)		207 (48,5%)		186		181	
BASSE-NORMANDIE	Soutien aux entreprises régionales et à la formation des actifs	23,7	Soutien aux entreprises régionales et à la formation des actifs	16,5	Encourager le développement économique, fondation pour la croissance et l'emploi	27,8	Développer le potentiel régional	31,1	Faire de l'innovation et de la compétitivité des entreprises les moteurs du développement régional	33,5
	Réindustrialisation du bassin de Caen	44,8	Réindustrialisation du bassin de Caen	45,7	Structurer le territoire pour améliorer la compétitivité	51,3	Faire en sorte que les TIC servent les entreprises et la compétitivité locale	32,9	Développer l'offre numérique sur le territoire	13,7
	Poursuite de la reconversion du bassin d'emploi de Cherbourg	30,3	Poursuite de la reconversion du bassin d'emploi de Cherbourg	36,7	Développer la qualité de vie et la solidarité pour une cohésion sociale et territoriale équilibrée	19,5	Contribuer au dynamisme et la cohésion locale	22,4	Faire de la Basse-Normandie une écorégion attractive	32,4

					Développer l'agriculture et les aires rurales		Renforcer l'attractivité régionale avec une vision du développement durable	11,9	Augmenter les compétences pour favoriser l'insertion durable en emploi, en donnant la priorité aux personnes les moins qualifiées	16,9
	57,8 (36,5%)		80,3 (48,8%)		265,3 (765k)		181		187	

Annexe 18 : les programmes FEDER dans le Bassin parisien (1994-2020)

Annexe 19 : analyse exploratoire de l'interrégionalité sur les sites internet des acteurs normands.

Pour apprécier la place de l'interrégionalité dans les régions du Bassin parisien, nous nous sommes intéressés aux réseaux affinitaires existants entre les sites internet des acteurs de la région Normandie. Nous nous sommes restreints à cette région en raison de l'aspect chronophage des différentes phases d'élaboration de cette méthodologie. En effet, il est dans un premier temps nécessaire d'identifier des « portes d'entrée » dans le réseau d'acteurs : des acteurs de premier plan (région, CCI, département, métropole), combinées à des recherches par mots-clés (par exemple « écologiste » + « Normandie »), à l'identification d'acteurs actifs dans le débat public à travers la consultation des archives de la CNDP⁴⁴⁹.

Dans un deuxième temps, nous avons utilisé un *crawler* (un robot capable de naviguer et d'indexer les pages) développé par Media SciencePo du nom de *HYPHE*⁴⁵⁰. En partant des pages des acteurs préalablement identifiés, le crawler a référencé toutes les pages vers lesquelles ces sites initiaux redirigeaient. Une étape importante de consultation et de tri⁴⁵¹ des pages référencées (environ 7000) a été réalisée, afin de ne conserver que les pages d'acteurs ayant une implication plus ou moins directe dans la vie économique régionale, que ce soit par un programme politique, une association d'entreprises, un blog d'opinions... Ce travail a permis de constituer un réseau dans lequel les nœuds (378) sont les sites internet et les arêtes (1317) sont les liens hypertextes. S'en est suivi un travail de traitement, de calcul (notamment de centralité), et de visualisation sous Gephi et son application Sigma (Figure 104).

⁴⁴⁹ Commission Nationale du Débat Public

⁴⁵⁰ <https://github.com/medialab/hyphe/tree/master/doc>

⁴⁵¹ Les réseaux sociaux, les médias nationaux, les pages publicitaires notamment.

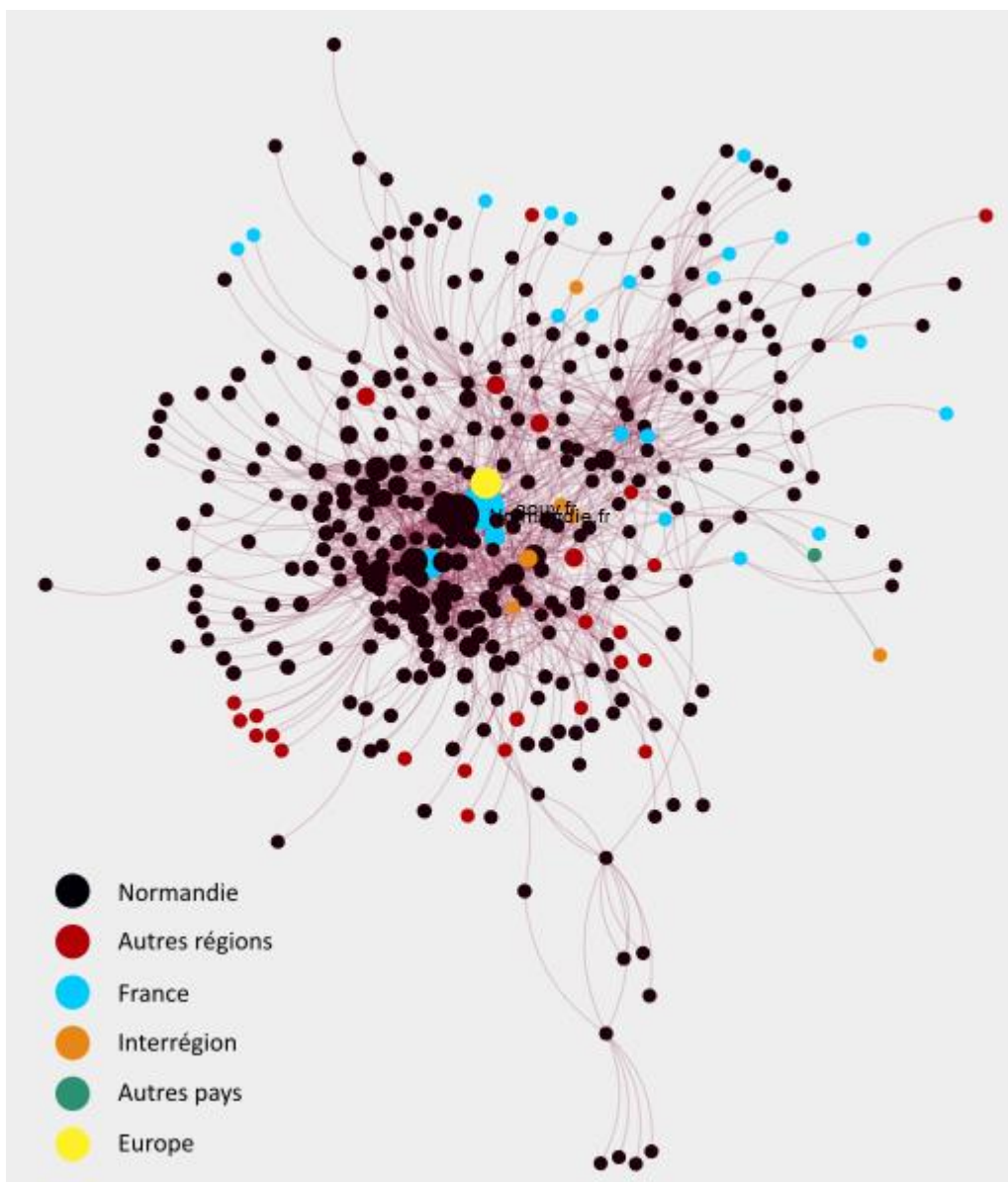


Figure 104 : le réseau affinitaire des acteurs normands. Référencés sous HYPHE, visualisation sur SIGMA.

Les sites appartenant à des acteurs agissant à l'échelle de la Normandie représentent 84,66% des nœuds, contre 6,61% pour des acteurs agissant à l'échelle régionale mais hors de la Normandie, 6,61% pour des acteurs nationaux⁴⁵², 1,59% pour des acteurs interrégionaux et 0,26% pour des acteurs européens ou d'autres pays (soit un seul site). Le centre du réseau est occupé majoritairement par les acteurs régionaux, au premier rang desquels figurent la Région, les chambres consulaires et les grandes agglomérations (Normandie.fr, cci.normandie.fr, metropole-rouen-normandie.fr), mais également l'État (gouv.fr), d'autres instances nationales

⁴⁵² Tous les sites appartenant au gouvernement ont été regroupés au sein de l'entité gouv.fr

(cci.fr, ademe.fr) et l'Europe (Europa.eu), comme le montre les statistiques concernant le degré entrant des nœuds et leur centralité (Figure 105). Les acteurs d'autres régions occupent une place plus périphérique dans le réseau.

Indegree ⁴⁵³			Eigen centrality ⁴⁵⁴		
	Label			Label	
1	gouv.fr	80	1	gouv.fr	1,00
2	Normandie.fr	69	2	Normandie.fr	0,98
3	Paris-Normandie.fr	40	3	Europa.eu	0,58
4	Europa.eu	32	4	cci.fr	0,53
5	Normandie.cci.fr	25	5	Normandie.cci.fr	0,46
6	Metropole-Rouen-Normandie.fr	25	6	Caen.cci.fr	0,39
7	Seine-Maritime.fr	24	7	Chambre-Agriculture-Normandie.fr	0,36
8	cci.fr	23	8	Seine-Maritime.fr	0,31
9	Ademe.fr	21	9	In-Normandy.com	0,29
10	Haropaports.com	17	10	Eau-Seine-Normandie.fr	0,27
11	Assemblée-Nationale.fr	16	11	Metropole-Rouen-Normandie.fr	0,26
12	Chambre-Agriculture-Normandie.fr	13	12	Eure.cci.fr	0,24
13	Eau-Seine-Normandie.fr	13	13	Europe-En-Normandie.eu	0,24
14	Le Havre.fr	13	14	Seine-Maritime-Normandie.cci.fr	0,24
15	Parti-Socialiste.fr	13	15	Seine-Estuaire.cci.fr	0,24
16	Caen.cci.fr	12	16	Ouestnormandie.cci.fr	0,23
17	Eure-En-Ligne.fr	12	17	Paris-Normandie.fr	0,22
18	Eure.cci.fr	11	18	Ademe.fr	0,22
19	Seine-Estuaire.cci.fr	11	19	Rouen-Metropole.cci.fr	0,21

⁴⁵³ Désigne le nombre de sites internet redirigeant vers le site concerné

⁴⁵⁴ Mesure la centralité d'un nœud dans un réseau. Les liens avec les nœuds centraux contribuent plus que les liens avec les nœuds périphériques du réseau dans le calcul de cet indice.

20	Pole-Tes.com	11	20	Pole-Tes.com	0,21
21	Agglo-Seine-Eure.fr	11	21	Portesdenormandie.cci.fr	0,20
22	Pole-Moveo.org	11	22	Unicaen.fr	0,20
23	Rouen.fr	11	23	Mpe76.fr	0,19
24	In-Normandy.com	10	24	Logistique-Seine-Normandie.com	0,18
25	Unicaen.fr	10	25	Agglo-Seine-Eure.fr	0,17
26	Logistique-Seine-Normandie.com	10	26	Hautsdefrance.fr	0,16
27	Adnormandie.fr	10	27	Crma-Normandie.fr	0,16
28	Cosmetic-Valley.com	9	28	ars.normandie.Sante.fr	0,15
29	Ca-Normandie.fr	9	29	Pole-Moveo.org	0,15
30	Orne.fr	9	30	Haropaports.com	0,15

Figure 105 : degré entrant des sites d'acteurs normands. Réalisation sous Gephi.

Une observation plus qualitative des réseaux affinitaires des acteurs centraux de la région met en évidence des connexions très faibles avec les autres régions. Les sites des régions Picardie et Bretagne (et d'autres acteurs appartenant à ces régions voisines de la Normandie) ne figurent même pas dans le réseau identifié issu de la méthodologie mise en place. De plus, les acteurs normands n'ont aucune connexion avec des acteurs appartenant aux autres régions du Bassin parisien. L'armature des sites internet et les choix éditoriaux sont bien évidemment une cause explicative. Par exemple, le site normandie.fr (Figure 106) n'émet qu'un seul lien sortant (Annexe 12) vers un autre acteur (le CESER-Normandie), ce qui ne retranscrit pas les réelles relations de la région Normandie. Néanmoins, on retrouve ce manque d'interrégionalité chez les autres acteurs centraux du réseau, comme la CCI-Normandie (Figure 106), dont les seuls liens sortants extérieurs à la Région sont gouv.fr et Europe.eu ; le département de Seine-Maritime (Figure 107), dont le seul lien sortant extérieur à la Région est gouv.fr, ou encore la Métropole-Rouen-Normandie (Figure 107), qui redirige vers Paris Aéroport, la Cosmetic Valley, l'ADEME et Haropaports.com⁴⁵⁵.

⁴⁵⁵ On retrouve tous les liens (mutuels, entrants et sortants) en annexes : Annexe 14 : CCI-Normandie ; Annexe 16 : metropole-rouen-normandie ; Annexe 17 : seinemaritime.net

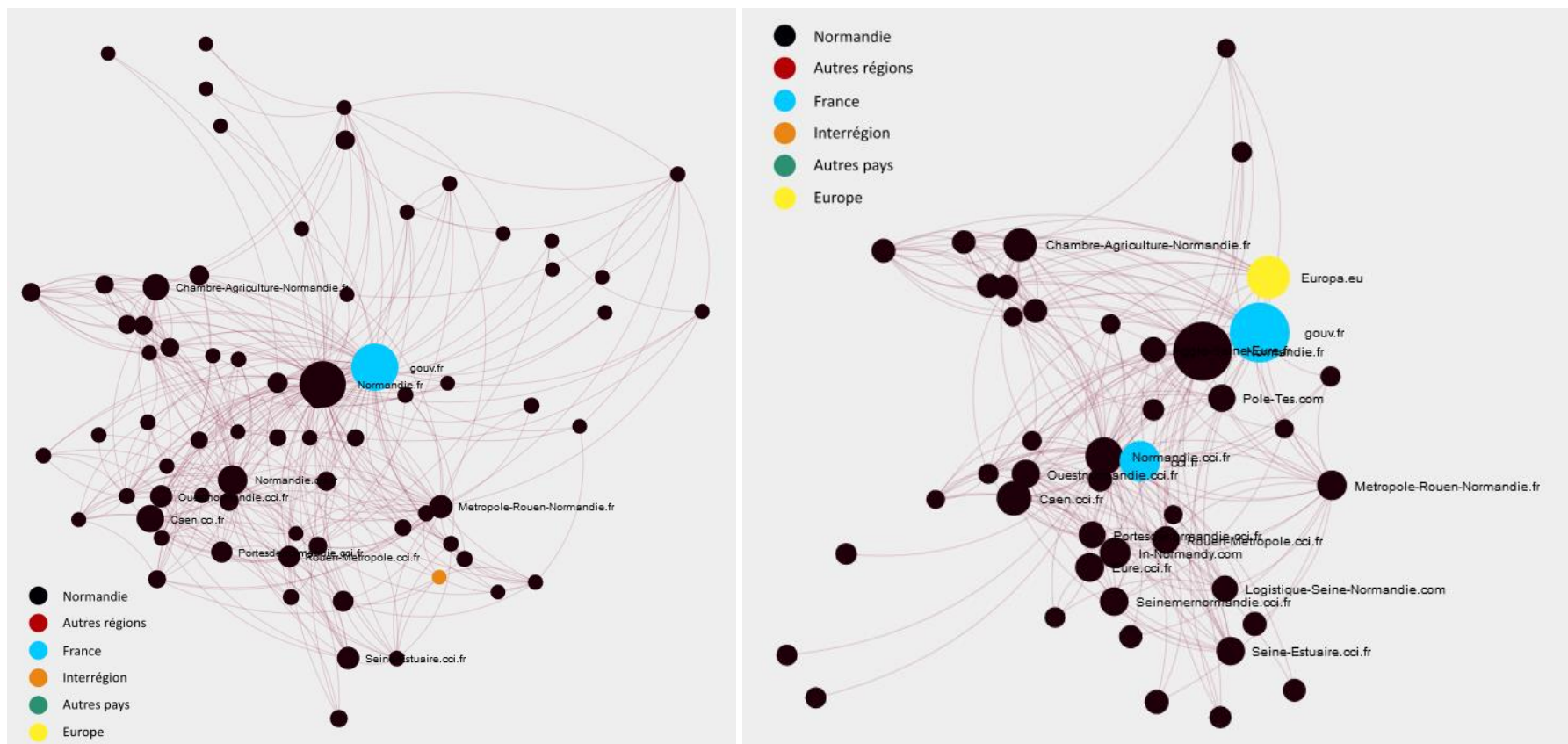


Figure 106 : Les réseaux de la région Normandie (Normandie.fr, à gauche) et de la CCI Normandie (CCI-Normandie.fr, à droite)

Le réseau des acteurs gouvernementaux (regroupés sous [gouv.fr](#), Figure 108) est lié à davantage de territoires extra-normands, en ayant notamment comme flux sortants (Annexe 13) un certain nombre d'acteurs extérieurs à la Normandie, opérant à l'échelle régionale dans le Nord-Pas-de-Calais ([Dunkerque-Port.fr](#) ; [Pasdecalais.fr](#) ; [Hautsdefrance.fr](#) ; [Ville-Boulogne-Sur-Mer.fr](#)), à l'échelle nationale ([cci.fr](#)) ou encore européenne ([Europa.eu](#)). Néanmoins, aucune région contiguë ou appartenant au Bassin parisien n'y est représentée.

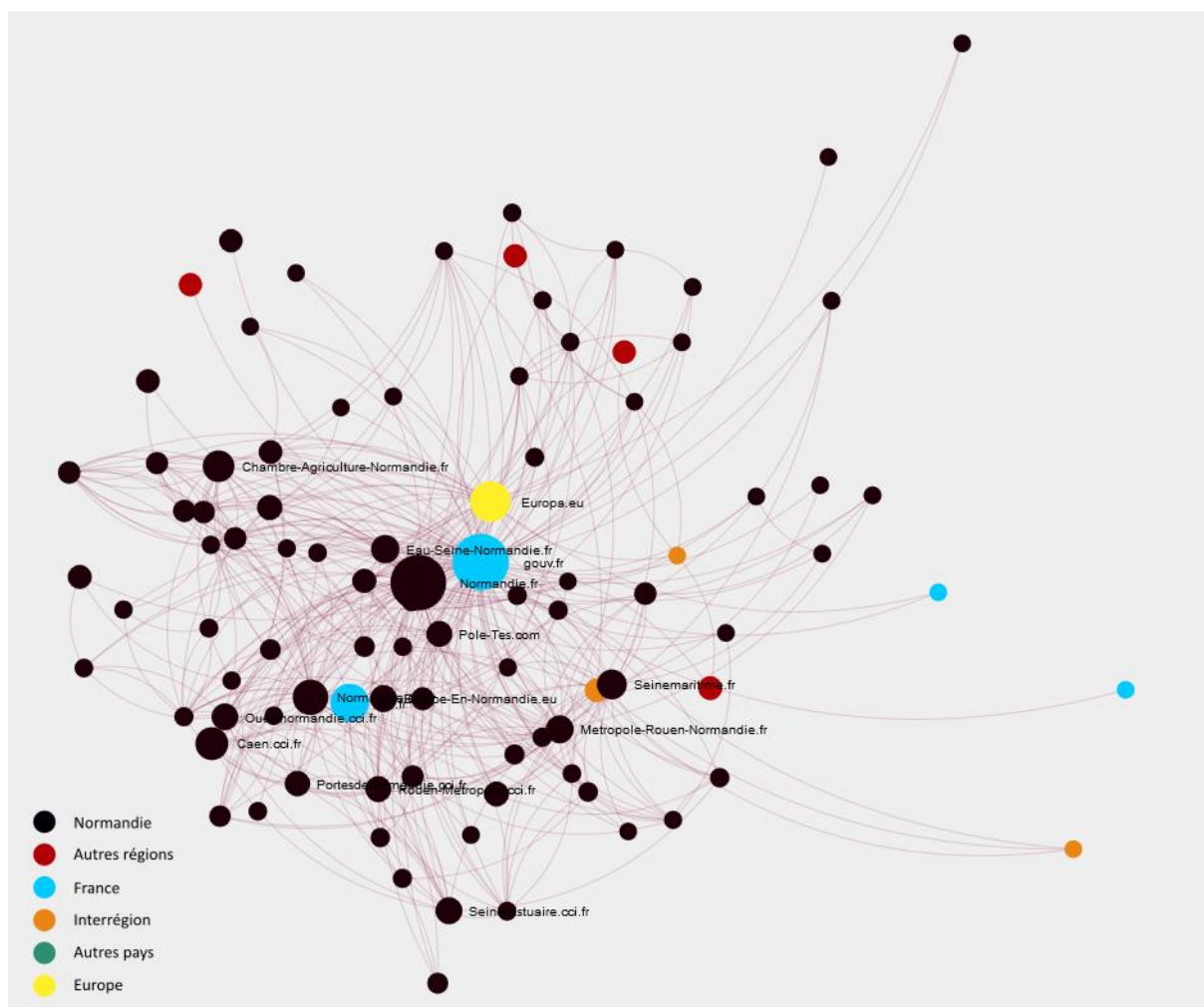


Figure 108 : Le réseau affinitaire de l'État en Normandie ([gouv.fr](#))

Les frontières régionales apparaissent donc comme une discontinuité dans le réseau d'acteurs normands. Les régions limitrophes, au premier rang desquelles figure l'Ile-de-France, sont quasiment absentes des flux sortants des acteurs centraux (la Région Normandie, la CCI Normandie, le département de Seine-Maritime, la Métropole Rouen Normandie, les instances gouvernementales en région : préfectures et autres). Ainsi, parmi les 378 sites identifiés, seuls quatre d'entre eux redirigent vers la Région Ile-de-France ([iledefrance.fr](#)) : [Ateliergrandparis.fr](#) ; [Canal-Seine-Nord-Europe.fr](#) ; [Vdseine.fr](#) ; [Silvervalley.fr](#) ; [Logistique-](#)

Seine-Normandie.com. Or, parmi ces acteurs, un seul est exclusivement normand : Logistique-Seine-Normandie, une association rassemblant les acteurs régionaux de la logistique. Le site vdseine.fr est quant à lui réalisé et animé par les agences d'urbanisme de l'axe Seine⁴⁵⁶, avec le soutien de l'État et des régions Ile-de-France et Normandie. Il agit donc sur le territoire interrégional de l'axe Seine, institutionnalisé depuis le lancement de la démarche « Vallée de la Seine » le 23 avril 2013⁴⁵⁷.

Les liens entre la Normandie et l'Ile-de-France, particulièrement cruciaux en raison de l'articulation ancienne entre les deux régions et leurs interactions géographiques repérables sur les réseaux internet, sont donc très minces sur la toile. Il semblerait que leur existence soit conditionnée par une institutionnalisation préalable d'un espace interrégional, comme c'est le cas pour vdseine.fr, ou bien le site de Haropa. En l'absence de coopérations institutionnalisées dans le cadre du Bassin parisien dans son ensemble, on observe ainsi une absence totale de lien entre la Normandie et les autres régions constituant cet espace. Ce constat renvoie donc à l'importance du découpage et de l'institutionnalisation de projets dans le comportement collaboratif des acteurs. Le néo-régionalisme imposé par les normes de la Commission Européenne, en promouvant un développement endogène et autocentré, n'encourage pas les acteurs régionaux à passer outre le découpage institutionnel en collaborant avec d'autres régions avec lesquelles ils partagent des intérêts communs, ce qui ne fait globalement qu'au travers d'une « interrégionalité instituée », par décret, dans des schémas stratégiques top-down.

Cette méthodologie, même si elle ne retranscrit qu'une part des relations qu'entretiennent les acteurs dans le « monde réel », permet néanmoins de retranscrire des réseaux affinitaires, certes incomplets, qui donnent une idée de la faiblesse des relations interrégionales des acteurs. L'absence de temporalité dans l'étude de ces réseaux ne permet pas de constater une évolution (vers moins d'interrégionalité) due à l'eupéanisation des politiques régionales, et ainsi d'en conclure à une responsabilité de la Commission Européenne dans ce domaine. A travers une analyse complémentaire d'occurrences dans les programmes FEDER 2014-2020, nous allons tout de même voir que l'Union Européenne la prend très peu en compte.

⁴⁵⁶ APUR, AUCAME, AURBSE, AURH, IAU

⁴⁵⁷ Décret n°2013-336 chargeant le Préfet François Philizot d'élaborer un schéma stratégique pour l'aménagement et le développement de la Vallée de la Seine.

Compléments discursifs dans les programmes FEDER

En effet, la recherche d'occurrences telles que « Paris », « Bassin parisien », ou « Ile-de-France » dans les programmes FEDER 2015-2020 des régions appartenant au Bassin parisien révèle un manque d'interrégionalité (Figure 109), notamment avec la région centrale francilienne. Ces documents, constitués de 250 à 400 pages, contiennent des éléments stratégiques, établis à partir de constats préalables, des axes prioritaires de développement, ainsi que la maquette financière des projets financés. « Paris » n'est ainsi mentionnée, en tant que ville⁴⁵⁸, qu'une fois par document, exceptée en Haute-Normandie, où elle n'est jamais citée.

	« Paris »	« Ile-de-France »
Picardie	1	4
Basse-Normandie	1	2
Haute-Normandie	0	2
Champagne-Ardenne	1	2
Centre	1	2

Figure 109 : occurrences interrégionales dans les programmes FEDER 2014-2020 (Bassin parisien)

Le constat pour les citations de l'Ile-de-France est équivalent, malgré des occurrences légèrement supérieures, car elles sont souvent à relativiser, comme dans le cas de la région Champagne-Ardenne qui cite des statistiques « hors Ile-de-France », ou des nombreuses mentions du « Programme Opérationnel Ile-de-France » dans différentes régions, qui n'indiquent aucunement une prise en compte de l'interrégionalité.

Malgré ce bilan quantitatif assez équivalent selon les régions, une lecture plus fine des documents révèle des différences importantes. En effet, alors qu'en Picardie ou en région Centre la nécessité d'articuler le développement de l'économie régionale avec les régions voisines est perçue comme importante, ce n'est pas le cas en Basse-Normandie, où la proximité parisienne est vue comme en enjeu de préservation de l'environnement, ni en Haute-Normandie ou en Champagne-Ardenne, où elle est vue comme un handicap (Figure 110).

⁴⁵⁸ On peut retrouver l'occurrence dans d'autres mots, tels que des noms d'écoles (Science Po Paris, AgroParisTech).

PICARDIE	« Hormis Amiens, capitale régionale, 11 villes moyennes structurent la Picardie mais subissent l'influence grandissante de pôles extérieurs (Paris, Reims...) » « Pour la grande majorité de son territoire, elle fait toutefois partie d'une zone peu dense entre les grandes régions Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais » « La Picardie est bien maillée en infrastructures de transport, ce qui lui donne cette position de carrefour au cœur du nord-ouest européen. S'il s'agit incontestablement d'un atout pour la région et son développement dans une logique d'aménagement équilibré et d'intermodalité, cette caractéristique ne doit pas limiter la Picardie à ce rôle de terre de passage et d'interstices. Il est prioritaire de veiller à l'articulation de ses dynamiques avec celles des régions voisines et notamment l'Île-de-France » « Toutefois, depuis quelques années, un rééquilibrage des influences économiques se fait ressentir en particulier avec l'Île-de-France, où on observe des migrations alternantes et un accès à la propriété des Franciliens en Picardie, mais également avec la région Champagne-Ardenne et la région Nord-Pas-de-Calais, avec lesquelles, outre les flux d'actifs, se développent les partenariats économiques et de recherche, amenant à une situation d'interdépendance entre ces régions »
BASSE-NORMANDIE	« La réponse à ces défis ne peut être qu'intégrée, car le développement économique d'une région à 2 heures de Paris repose sur la préservation de son environnement, qui à son tour permet la valorisation des ressources locales et, par effets induits, la création et le maintien d'emplois pérennes. »
HAUTE-NORMANDIE	« Bien que 3ème région industrielle de France, la région peine encore à attirer les centres de décisions et de R&D des grandes entreprises, notamment du fait de sa proximité avec l'Île-de-France. »
CHAMPAGNE-ARDENNE	« La Champagne-Ardenne se situe entre trois des plus importants bassins de population d'Europe (le bassin parisien, le Benelux et le Sud-ouest de l'Allemagne) et sur l'un des corridors de marchandises les plus empruntés d'Europe (le Grand Est) » « Menaces : Attractivité de la région parisienne renforcée par la mise en place de la ligne à grande vitesse »
CENTRE	« Enfin, alors que des milliers de personnes se déplacent chaque jour dans les grandes villes (dont Paris), il paraît utile de créer des lieux de télétravail aux abords des pôles multimodaux et dans les centres des villes rurales. »

Figure 110 : citations de Paris ou Ile-de-France dans les programmes FEDER 2015-2020 dans les régions du Bassin parisien.

Les programmes FEDER sont donc très fortement centrés sur les ressources internes aux régions, et l'interrégionalité, si elle n'est pas totalement absente, apparaît très en retrait. Cela se vérifie d'ailleurs par les stratégies mises en place, puisque les « espaces interrégionaux 2014-2020 en France⁴⁵⁹ » définis par l'Union Européenne sont exclusivement des espaces « naturels » (massifs montagneux et bassins fluviaux) qui « *se caractérisent par des enjeux de développement communs qui dépassent les limites administratives régionales et nécessitent donc, pour être pris en compte de manière efficace, une intervention coordonnée à l'échelle régionale* ». Cette citation, qui se prêterait aussi bien à la gestion des problématiques économiques, ne concerne donc que la gestion des espaces naturels... Ainsi l'axe Seine est présent en tant qu'espace interrégional dans les programmes FEDER, mais uniquement en ce qui concerne la gestion environnementale du fleuve ! Dans ce cas précis, l'institutionnalisation du découpage n'est pas un obstacle à l'action. Cela tend à confirmer que la faiblesse des relations interrégionales dans les documents FEDER est avant tout due à des orientations idéologiques.

⁴⁵⁹<http://www.europe-en-france.gouv.fr/Des-programmes-pour-qui-pour-quoi/Programmes-2014-2020#/interregional>

La construction du piège régional. L'exemple des régions périmétropolitaines du Bassin parisien face à l'enjeu du développement.

Résumé : Cette thèse questionne l'apparente contradiction entre d'une part, le changement majeur provoqué par le processus de régionalisation avec l'affirmation des régions françaises comme échelon de développement économique, et d'autre part l'inertie du maillage régional jusqu'en 2015. Le découpage régional a été conservé pendant soixante ans, malgré l'absence dans certaines régions de métropoles, considérées par la littérature scientifique comme un élément indispensable du développement en raison de la localisation des centres de décisions. L'objectif est donc de déconstruire la boîte noire de la décision en identifiant les différentes contraintes pesant sur les décisions des acteurs et ayant mené à ce paradoxe se révélant handicapant pour les régions dépourvues de métropoles. Dans ce but, une analyse multifactorielle issue des théories néo-institutionnaliste a été utilisée, afin d'étudier l'influence des intérêts, des idées et des institutions sur les décisions des acteurs. La thèse propose en outre de comprendre le rôle joué par l'espace sur les décisions à travers la formulation du concept de territorial dependency. Cette approche est mobilisée pour analyser le processus ayant conduit à l'existence de régions sans métropole dans le Bassin parisien, choisi car il exacerbe la tension existante entre l'aire d'influence de la métropole (Paris) et la division du maillage institutionnel. L'analyse de plusieurs séquences d'action publique (schéma directeur de 1965, schéma basse seine, lois de réforme régionale, contrat de plan État-région, programmes FEDER) au moyen d'une méthodologie adaptée aux sources et aux hypothèses a permis d'identifier plusieurs mécanismes (incrémentaux, intérêts, territoriaux, idéologiques) à l'origine des blocages au développement économique dans le Bassin parisien.

Mots-clés : Régionalisation économique ; aménagement du territoire ; Institutionnalisme ; Bassin parisien ; politique publique -- décision politique ; géographie régionale ; Développement économique -- Aspect politique ; géographie politique