



**HAL**  
open science

# Le SRADDET, instrument de cohésion socio-spatiale dans le cadre de la Réforme territoriale de 2015 ? : les cas de la Région Bretagne, Occitanie et Pays de la Loire

Yannick Morisset

## ► To cite this version:

Yannick Morisset. Le SRADDET, instrument de cohésion socio-spatiale dans le cadre de la Réforme territoriale de 2015 ? : les cas de la Région Bretagne, Occitanie et Pays de la Loire. Géographie. Le Mans Université, 2023. Français. NNT : 2023LEMA3013 . tel-04551213

**HAL Id: tel-04551213**

**<https://theses.hal.science/tel-04551213>**

Submitted on 18 Apr 2024

**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.

# THESE DE DOCTORAT DE

LE MANS UNIVERSITE

ÉCOLE DOCTORALE N° 604

*Sociétés, Temps, Territoires*

Spécialité : Aménagement de l'espace et urbanisme

Par **YANNICK MORISSET**

**Le SRADDET, instrument de cohésion socio-spatiale dans le cadre de la Réforme territoriale de 2015 ?**

**Les cas de la Région Bretagne, Occitanie et Pays de la Loire**

Thèse présentée et soutenue à Le Mans, le 15 décembre 2023

Unité de recherche : UMR CNRS 6590 ESO « Espaces et Sociétés » - Laboratoire ESO Le Mans

Thèse N° : 2023LEMA3013

## **Rapporteurs avant soutenance :**

Sébastien Bourdin                      Professeur en Géographie économique, EM Normandie Business School

Mariette Sibertin-Blanc              Maîtresse de conférences HDR, Université de Toulouse-Jean Jaurès

## **Composition du Jury :**

Nacima Baron                              Professeure des universités, Université Gustave Eiffel

Sébastien Bourdin                      Professeur des universités, EM Normandie Business School

Mariette Sibertin-Blanc              Maîtresse de conférences HDR, Université de Toulouse-Jean Jaurès

François Taulelle                        Professeur des universités, INU Champollion, Université de Toulouse-Jean Jaurès

Directeur de thèse                      Gérald Billard                              Professeur des universités, Le Mans Université



*À Olivier...*



# Sommaire

<b>Remerciements</b>	7
<b>Liste des sigles</b>	9
<b>Introduction générale</b>	13
Une Réforme territoriale schizophrénique	14
Le SRADDET : une approche comparée dans trois Régions administratives	16
Une méthodologie à la croisée de l'institutionnalisme et de l'interactionnisme	18
Le SRADDET : un marqueur des volontés politiques en matière de réduction des inégalités et le révélateur d'une décentralisation normée	21
Acte III, acte manqué	23
<b>Chapitre 1 – Une mise en regard du fait régional</b>	25
I. La région, une affaire de « di-vision »	26
II. De l'émergence de l'espace fonctionnel	32
III. Espace vécu, espace de l'aliénation	45
IV. La région fonctionnelle comme volonté de représentation	56
<b>Chapitre 2 – La Région dans l'œil de l'État : de la déconcentration à la décentralisation</b>	59
I. Une méthode de régionalisation à la française	60
II. La régionalisation dans la conduite des politiques étatiques	63
III. L'aménagement du territoire : une ardente obligation non dénuée de paradoxes	68
IV. Région et décentralisation : la fausse évidence démocratique	71
V. Liberté, égalité et action publique : la Région, innovation et parent pauvre de la décentralisation	76
VI. De l'efficacité à la rationalisation de l'action publique	84
VII. La mécanique complexe de la décentralisation	89
VIII. La Réforme territoriale, un chantier permanent	91
<b>Chapitre 3 – Une Réforme territoriale en trompe-l'œil, des Régions dans la tourmente</b>	93
I. Origines et fondements de l'acte III de décentralisation	95
II. Réforme régionale : du sophisme à l'acte technique.	103
III. La Région dans le pragmatisme du <i>political rescalling</i>	110
IV. Le désenchantement, c'est maintenant	122
V. Des Régions nées sous le signe de l'« Hexagone »	126

<b>Chapitre 4 – Le SRADDET : un nouvel outil de la mise en égalité des territoires</b>	131
I. Les tribulations d’un schéma régional d’aménagement du territoire	132
II. L’arlésienne : clarifier l’action publique	140
III. Le SRADDET, un grand attracteur	143
IV. La Région, pilier de la gouvernance territoriale	151
V. SRADDET : exercice de synthèse et perspectives de l’outil	158
VI. Un SRADDET, des horloges	160
<b>Chapitre 5 : Le SRADDET ou le défi de l’intégration territoriale : de l’appropriation technique et politique à la mise œuvre de la rédaction du document</b>	161
I. Le SRADDET dans la coulisse des Régions : <i>focus</i> sur l’épreuve de l’intégration technique et politique	163
II. Le SRADDET ou la <i>mare nostrum</i> régionale, du cadre formel aux solutions informelles	167
III. Inciter avant d’aiguillonner : de l’impératif du travail d’animation	182
IV. Le SRADDET : Saint-Graal ou pot aux roses de l’action publique	187
<b>Chapitre 6 : Le SRADDET, ou la pertinence des Régions pour appréhender les inégalités socio-spatiales</b>	191
I. Les politiques régionales dans un projet de territoire	192
II. Trois Régions face à la mécanique des territoires	198
III. Dialectique du couple population/ressource : une dissonance cognitive à ménager	223
IV. Le SRADDET, un schéma politique	225
<b>Chapitre 7 : Projet de territoire : polycentrisme résidentiel et modes de coopération</b>	227
I. L’égalité des territoires : vers une nouvelle grammaire aménagiste ?	230
II. Le néo-résident, un acteur majeur du polycentrisme	236
III. De l’égalité des territoires à l’impensé utilitariste	252
IV. Le SRADDET comme outil de mise en égalité, mise en perspective et jeu d’écart	256
<b>Chapitre 8 : Liberté, égalité, accessibilité : la politique régionale de transport, un outil de mise en égalité des territoires</b>	261
I. Entre polarités et réseaux : quand les échelles de l’accessibilité s’emmêlent	263
II. L’intégration de la mobilité dans un projet de territoire polycentrique	269
III. La politique de mobilité un marqueur du fait régional	309
<b>Conclusion générale</b>	317
<b>Bibliographie</b>	329
<b>Annexes</b>	357
<b>Table des illustrations</b>	367
<b>Table des matières</b>	371

## Remerciements

*« Il est fort dangereux Frodon de sortir de chez soi, on prend la route et si on ne regarde pas où l'on met les pieds on ne sait pas jusqu'où cela peut nous mener. »* (De Bilbo à Frodon, extrait du Seigneur des anneaux – Tome I, La communauté de l'anneau. J.R.R. Tolkien, 1954)

Les petites histoires, si elles ne rencontrent pas toujours la grande, elles s'écrivent toujours en contrepoint. Cette recherche, débutée en 2016, est le prolongement d'un parcours qui a commencé en 2010. À cette date, j'ai pris le parti de reprendre mes études, et mon *curriculum vitae* à zéro. Me voici inscrit en licence 1 géographie et aménagement à l'Université de Toulouse II. Le projet est posé, la plaquette universitaire anime ma curiosité pour une discipline qui trouve un fort écho en moi. La motivation est grande et l'intention est claire : boucler ce projet de licence en trois ans.

À l'issue, la curiosité n'est pas égratignée. Je prends le parti de reporter mon projet et mon mal en patience. Salarié dans une usine agroalimentaire à plein temps, l'intégralité de ce parcours fut réalisée par le biais de l'enseignement à distance. Inscrit de 2014 à 2015 en master spécialité politiques territoriales de développement durable à Le Mans Université, les choses se corsent. Il faut désormais enregistrer les cours sur un dictaphone pour les écouter discrètement sous un casque antibruit en travaillant à la chaîne. Les soirées et les week-ends sont consacrés à la rédaction du mémoire.

Au moment d'intégrer la deuxième année de master, le Gouvernement Valls annonce une Réforme territoriale qui doit notamment avoir pour effet de revoir le découpage des Régions administratives. Sans avoir aucune idée de quoi il retournait, la question régionale trouvait un fort écho en moi. C'est alors que mon goût pour la géographie régionale s'est précisé sur les questions de justice socio-spatiale. Si la question d'arrimer cette géographie à la géographie administrative et politique relevait de l'impensé, cette Réforme territoriale ouvrirait une brèche pour que je continue cette aventure estudiantine. Pétri des écrits d'Arnaud Brennetot sur les questions de justice et de géoéthique, en 2015 il n'y avait, pour ainsi dire pas d'écrit qui traitaient de cette Réforme, hormis l'article d'Arnaud Brennetot et Sophie de Ruffray (2014) et plus tardivement l'ouvrage collectif d'André Torre et Sébastien Bourdin (2015). Dès le master 2, nous avons eu l'idée de combler modestement ce déficit.

Cette recherche doctorale fut financée par la Région Pays de la Loire et par le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Bien que cette Région n'ait pas été impactée par un changement de périmètre, sa volonté d'accompagner une telle recherche traduit l'ampleur des difficultés qui peuvent se poser à une Région. Celle-ci sera par ailleurs la dernière Région métropolitaine à réaliser son schéma d'aménagement en 2022. Je saisis l'occasion pour remercier les acteurs de cette Région d'avoir placé leur confiance moi.

Les premières années de thèse, bien que confortables, furent une découverte de l'enseignement dans lequel je me suis plongé avec beaucoup d'enthousiasme et d'application. Cependant, au bout de trois ans, quand il a fallu repartir travailler en usine j'ai dû retourner dans un environnement qui n'était plus intellectuellement stimulant. À 700 kilomètres du Mans, je me suis retrouvé isolé, privé de l'émulation du milieu universitaire et happé par un milieu professionnel délétère pour mener à bien cette recherche. Ce n'est qu'à ce moment que j'ai pu être en possession des SRADDET. Sur le plan personnel, il ne s'agissait plus de jongler entre ma vie professionnelle et mon parcours universitaire déjà extrêmement chronophage, mais d'intégrer la rédaction du manuscrit dans toutes les facettes de ma vie. L'écriture fut

réalisée dans un contexte tout à fait particulier, celui de l'isolement, dans toutes ses composantes. Le manuscrit existe, c'est celui de la persévérance.

Je saisis l'occasion d'adresser ma plus profonde reconnaissance à Gérald Billard qui, en tant que directeur de thèse, directeur du laboratoire Espaces et Sociétés (ESO) Le Mans et par la suite vice-président recherche de Le Mans Université, a toujours su se montrer disponible, enthousiaste et alerte dans la réussite de cette recherche et de ses étudiants.

Je tiens également à témoigner de ma gratitude envers Sandrine Bacconnier-Baylet pour sa confiance et pour m'avoir donné l'opportunité d'enseigner à Le Mans Université durant deux semestres. Ceci aura eu pour effet de me faire franchir le seuil d'un amphithéâtre pour la première fois!

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance auprès de Guy Baudelle et François Taulelle qui ont accepté d'accompagner cette recherche, notamment dans le cadre du comité de suivi du doctorant. Merci aux géographes et au personnel de l'unité mixte de recherche 6590 ESO de Le Mans Université. Tous, sans exception, m'ont toujours chaleureusement accueilli et bien souvent rassuré. Merci à Guillaume Bailly, Sébastien Angonnet, Stanislas Charpentier, Arnaud Gasnier, Cyria Emelianoff, Mathieu Durand, Vincent Andreu-Boussu ainsi que les collègues doctorants : Jean Leroy, François Ory, Ahmed Osman Walieh, Claire Philippe, Reinis Osis, Raphael Fernando Diniz, Sosthène Parole Mbiadjeu-Lawou.

Enfin, cette thèse n'aurait probablement jamais pu voir le jour, sans le soutien indéfectible de mon frère, Olivier, à qui je dédie ce manuscrit.

## Liste des sigles

ACSé : Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances  
ADGF : Association des Directeurs Généraux de France  
ALUR : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové  
ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires  
AOM : Autorités Organisatrices de Mobilité  
ARF : Association des Régions de France  
ARS : Agence Régionale de Santé  
ATR : Administration Territoriale de la République

CAR : Circonscription d'Action Régionale  
CELIB : Comité d'Étude et de Liaison des Intérêts Bretons  
CESE : Conseil Économique Social et Environnemental  
CESER : Conseils Économiques Sociaux et Environnementaux Régionaux  
CGC : Clause Générale de Compétence  
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales  
CGET : Commissariat Général à l'Égalité des Territoires  
CGP : Commissariat Général au Plan  
CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire  
CIST : Collège International des Sciences Territoriales  
CIV : Comité Interministériel des Villes  
CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale  
CODER : Commissions de Développement Économique Régionales  
CPER : Contrats de Plan État-Région  
CTAP : Conférences Territoriales de l'Action Publique

DATAR : Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité régionale  
DDE : Direction Départementale de l'Équipement  
DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales  
DGME : Direction Générale de la Modernisation de l'État  
DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à la Compétitivité des Territoires  
DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation du Travail et de l'Emploi  
DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt  
DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles  
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement  
DRFIP : Direction Régionale des Finances Publiques

DRJSCS : Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale  
DTA : Directive Territoriale d'Aménagement

EGRIM : États Généraux du Rail et de l'Intermodalité  
ELAN : Loi portant Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique  
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale  
EPR : Établissement Public Régional

FC : Fonds de Cohésion  
FEDER : Fonds Européen de Développement Régional  
FSE : Fonds Social Européen

GPSO : Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest  
GVF : Grande Vitesse Ferroviaire

IGA : Inspection Générale des Administrations  
IGAME : Inspecteurs Généraux de l'Administration en Mission Extraordinaire

LGV : Ligne à Grande Vitesse  
LNMP : Ligne Nouvelle Montpellier – Perpignan  
LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire  
LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire  
LOF : Loi d'Orientation Foncière  
LOLF : Loi Organique Relative aux Lois de Finances  
LOM : Loi d'Orientation sur les Mobilités  
LOTI : Loi sur l'Organisation des Transports Intérieurs

MAP : Modernisation de l'Action Publique  
MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles  
MRU : Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme

NOTRE : Nouvelle Organisation Territoriale de la République  
NUTS : Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
ORATE : Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen  
OREAM : Organisation de Recherche et d'Étude des Aires Métropolitaines  
OTAM : Omnium Technique d'Aménagement et de Mathématiques Appliquées

PCAET : Plan Climat Énergie Territorial  
PEM : Pôle d'Échange Multimodal  
PETR : Pôles d'Équilibre Territorial et Rural

PPA : Personnes Publiques Associées

PPP : Partenariat Public-Privé

PRPGD : Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets

PSU : Parti Socialiste Unifié

RéATE : Réforme de l'Administration Territoriale de l'État

RCT : Réforme des Collectivités Territoriales

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques

RRIR : Réseau Routier d'Intérêt Régional

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

SDCI : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale

SDEC : Schéma de Développement de l'Espace Communautaire

SIFO : Section Française de l'Internationale Ouvrière

SNADT : Schéma National d'Aménagement du Territoire

SRADT : Schéma Régional de Développement du Territoire

SRADDT : Schéma Régional de Développement Durable du Territoire

SRADDET : Schéma Régional de Développement Durable et à l'Égalité des Territoires

SRCAE : Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie

SRCE : Schéma Régional de Cohérence Écologique

SRDE : Schéma Régional de Développement Économique

SRDEII : Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation

SRI : Schéma Régional de l'Intermodalité

SRIT : Schéma Régional des Infrastructures et des Transports

SRT : Schémas Régionaux de Transport

SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

SSC : Schéma de Services Collectifs

TER : Transport Express Régional

TOS : Transfert des personnels Techniciens, Ouvriers et de Service

ZAN : Zéro Artificialisation Nette



## Introduction générale

*« Je ne suis ni Corse, ni Alsacien, ni Basque, encore moins Occitan. Je suis d'abord protestant, c'est-à-dire déterritorialisé. Je suis inspecteur des finances, c'est-à-dire nourri par la mécanique du système centraliste. Je suis Parisien, c'est-à-dire élevé dans un milieu qui se compare sans cesse au reste du monde en oubliant le reste de la France. » (Michel Rocard, 2014).*

Le redécoupage des Régions administratives effectif, au premier janvier 2016, s'inscrit dans le mouvement plus vaste d'une Réforme territoriale, débutée en 2010, sous la mandature du président Sarkozy. Celle-ci a survécu à l'alternance politique de 2012. À l'occasion d'un remaniement ministériel, le président Hollande a placé la question régionale sous le feu des projecteurs. Les médias d'opinion se sont alors emparés du sujet et ont relayé les iconographies des découpages régionaux potentiels. La partie immergée de l'iceberg est bien plus complexe. Nous circonscrivons cette Réforme territoriale (fréquemment dénommée acte III de décentralisation), à trois lois qui touchent à l'organisation administrative de la France, dans ses périmètres comme dans ses compétences :

- la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), qui vise à clarifier les compétences entre les collectivités territoriales et l'État. Il s'opère alors, des transferts de compétences, tout en instituant une nouvelle catégorie de collectivités : la Métropole. Selon la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), au premier janvier 2023, la France compte 21 Métropoles<sup>1</sup>. Cette loi restaure la Clause Générale de Compétence (CGC) pour le département et la Région. Pour organiser la concertation entre les collectivités et les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), des Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP) sont instituées dans chaque Région ;
- la loi 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, acte la fusion de Régions administratives au premier janvier 2016. D'une part, l'objectif est de doter les Régions d'une taille critique et de générer des gains d'efficacité. D'autre part, la volonté affichée étant de faciliter leur insertion sur l'échiquier européen et de favoriser les coopérations interrégionales ;
- la loi du 7 août 2015 sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) est une volte-face législative. Cette loi réancrage le principe de division par blocs de compétences entre les collectivités, en supprimant la CGC pour le département et la Région. Elle confirme ainsi le principe qui, quant à présent, régit la décentralisation, celui de la division du travail.

À l'issue de ce triptyque législatif, dans l'hypothèse où chaque bloc devrait avoir à se spécialiser dans son champ de compétence, la Région est renforcée dans les domaines du développement économique et de l'aménagement du territoire. Les éléments de doctrine, avancés par les présidents Sarkozy et Hollande, pour motiver les ajustements du système territorial, portent sur des enjeux de simplification

---

<sup>1</sup> 21 Métropoles, qui englobent 18 331 597 habitants et 912 communes. Les disparités sont de taille, la Métropole du Grand Paris englobe 7 136 353 habitants répartis sur 138 communes, Brest Métropole en fin du classement compte 215 366 habitants répartis sur huit communes.

et de clarification de l'organisation administrative. Leurs arguments convergent notamment vers un document : le rapport du Comité pour la Réforme des collectivités locales du cinq mars 2009, plus communément dénommé le rapport Balladur.

Des fusions ou des suppressions de structures sont envisagées. En 2013, les cantons sont fusionnés, et ainsi débute l'acte III de décentralisation. En 2014 des superintercommunalités : les Métropoles, sont créées aux forceps. Au premier janvier 2016, sept Régions métropolitaines sont fusionnées – au jeu des comparaisons la Région Occitanie fait la taille de l'Irlande. Quant aux départements, il était question de les supprimer à l'horizon 2020. L'organisation territoriale se baserait ainsi sur le couple Région et intercommunalités, ces dernières étant découpées sur la base de bassins de vie élargis. Sans contredit, le législateur porte le seuil minimum des intercommunalités – avec des dérogations possibles – de 5 000 à 15 000 habitants.

L'originalité de ce prétendu acte de décentralisation étant de reposer essentiellement sur des éléments de doctrine. En s'intéressant moins à la réorganisation des compétences, la refonte du système à partir des périmètres s'appuie sur une base axiomatique. Les corps constitués réenchantant la quête de l'optimum territorial. En l'espèce, à tous les niveaux, le législateur acte un changement de métrique, et dans cette course à l'échelle, gage que les périmètres de l'action publique seraient plus pertinents.

Cette brève radioscopie de Réforme territoriale, sur la base d'éléments législatifs, augure un déni de géographie, et plus largement, un déni du fait régional. La citation illustrative de Michel Rocard confirmant qu'en France, il n'y a rien de paradoxal à cela dès lors qu'il est question de faire intervenir la décentralisation dans le champ de l'action publique.

## **Une Réforme territoriale schizophrénique**

*« Être radical, c'est prendre les choses par la racine, et la racine de l'Homme, c'est l'homme lui-même. »* (Marx, critique de la philosophie du droit de Hegel 1844).

Notre démarche s'inscrit dans un courant radical par notre goût pour la dialectique. Cette radicalité ne relève pas d'une idéologie politique, mais d'une posture intellectuelle. Celle-ci est à relier à l'interrogation qu'a fait naître la Réforme territoriale. Cette dernière entrait en collision avec notre formation de géographe et a suscité au départ de l'incompréhension<sup>2</sup>. La problématique générale s'est construite sur le postulat que la Réforme territoriale, par la mise en regard du périmètre et des nouvelles compétences dévolues aux Régions, plaçait celles-ci sous tension. Le mouvement dialectique se fonde sur la schizophrénie qui constitue l'acide désoxyribonucléique (ADN) même de cette Réforme territoriale : les Régions ont la charge de s'insérer dans l'économie mondiale, tandis que dans le même temps, le législateur leur confère des compétences de proximité. Ainsi, émettre l'hypothèse de la schizophrénie de la Réforme territoriale conduit naturellement à émettre l'hypothèse des Régions sous tension, en déséquilibre.

Le travail empirique n'est pas de rediscuter le découpage actuel, mais plutôt de s'intéresser à ses conséquences. Il n'est de fait, pas permis de se soustraire à l'obligation de poser des éléments qui nourrissent l'hypothèse d'un dysfonctionnement des Régions dans leur configuration 2.0.

---

<sup>2</sup> L'incompréhension n'est pas celle du géographe à ce moment, mais celle d'un citoyen habitant. Habitant qui, doté *a minima* d'un hypothétique bon sens paysan est béotien sur des questions d'action publique et de géographie administrative.

## **Une Réforme territoriale menée en contrepoint des réorganisations des structures de l'État déconcentré**

La figure du serpent de mer illustre les préoccupations des corps constitués pour mener des Réformes territoriales. En revanche, et malgré une appétence à revoir les périmètres, les apories des découpages institutionnels semblent écartées. Au moment de la Réforme, la carte politique et administrative des Régions se justifie pour des considérations budgétaires. Il s'agit d'éviter que la France ne traverse une période d'austérité. Il s'agit également de respecter le critère de convergence fixé en 1992 dans le cadre du traité de Maastricht. La dette publique ne doit pas dépasser 60 % du Produit Intérieur Brut (PIB) et le déficit des administrations publiques ne doit pas excéder 3 %<sup>3</sup>.

*« La crise de 2008-2009 et l'endettement excessif de certains États membres ont conduit l'Union européenne à formuler des demandes en matière de réorganisation territoriale » (Baudelle 2016 p. 278. in Frémont, Guermond – dir.).*

Cet acte III s'inscrit dans le droit fil de la Loi Organique relative aux Lois de Finances de 2001 (LOLF). Elle se décline dans diverses Réformes de l'État : Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), Réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), Modernisation de l'action publique (MAP). Plus proche de nous, la Réforme régionale doit notamment servir à financer le pacte de responsabilité du président Hollande. La question budgétaire est LE violon d'Ingres des tenants de cette Réforme. Le renforcement du niveau régional nous semble ainsi accompagner le changement de métrique, qui s'opère au niveau du mouvement déconcentrationnaire qui l'a précédé. L'État se rétracte, et se recentralise, en remontant du niveau local, vers le niveau régional, tout en fusionnant ses administrations. Les Régions doivent ménager des intérêts économiques et de compétitivité, mais aussi générer des économies d'échelle, et ce, tout en étant garantes des équilibres socio-spatiaux et de l'égalité des territoires. Faire l'hypothèse d'une mise en tension des Régions à cette mesure convoque la méthode de découpage.

### **Un redécoupage régional dysfonctionnel**

L'acte III de décentralisation rompt d'une part, avec la fin du découpage unique, et d'autre part avec la logique fonctionnelle de type métropole/hinterland qui avait prévalu pour découper les anciennes Régions. En occultant ce critère de régionalisation (critère somme toute métropolitain) qui permet de générer une certaine cohérence régionale, nous faisons l'hypothèse, que les Régions sont en déséquilibre à l'instant zéro de la Réforme territoriale. La question des fusions de Régions, ajoute du déséquilibre au déséquilibre.

La schizophrénie du législateur oblige les Régions à avoir une vision articulée de politiques publiques qui, si elles opèrent à des échelles variables, ont toutes pour effet de converger sur l'espace géographique, l'espace vécu. Dans une certaine mesure, le critère fonctionnel permettait de créer un effet couple entre différentes entités territoriales. Ceci avait pour corollaire de ménager la dialectique de l'action régionale où s'opposent deux conceptions politiques : une vision du développement économique et une vision de l'aménagement du territoire.

À une heure où toutes les économies et les dynamiques les plus fortes, passent par des réseaux et des nœuds qui sont spécialisés et ancrés territorialement dans le giron des métropoles, le politique et le législateur, en prennent acte en institutionnalisant ce qui s'apparente peu ou prou à la région métropolitaine par

<sup>3</sup> Engagement non tenu en 2019 suite aux revendications du mouvement des gilets jaunes et par la suite, dans le contexte du plan massif d'aides aux entreprises en lien avec la pandémie de COVID-19 (le « *quoi qu'il en coûte* »).

le biais de la loi MAPTAM, mais tout en renforçant les Régions. Au premier janvier 2023, la France métropolitaine compte 21 Métropoles et treize Régions (dont la Corse, qui est devenue une collectivité territoriale unique par la fusion de ses départements au premier janvier 2018).

### **Création des Métropoles et institutionnalisation de la Région 2.0 : un enjeu de gouvernance territoriale**

La cohésion d'un espace fonctionnel est assurée par l'action coordinatrice d'un centre (Juillard 1961). Le Gouvernement s'est inspiré de cette notion scientifique pour déconcentrer son action en organisant l'espace autour d'une métropole et de ses satellites, via l'encadrement tertiaire sur la base des travaux de Jean Hautreux et Michel Rochefort en 1963. Par ce biais, somme toute néolibéral, les gouvernements successifs de la cinquième République ont tenté d'adapter les périmètres administratifs aux changements productifs, à la concurrence économique extérieure et à la mondialisation.

La démarche gaullienne d'aménagement du territoire, initiée dès le régime de Vichy, et qui a prévalu au découpage des régions-programmes, s'appuyait ainsi sur un référentiel scientifique qui intéressait les aspects de la polarisation du développement. Cependant, l'échec relatif de l'instauration d'une politique des métropoles d'équilibre dans les années 1960 doit sa faible portée à des questions de division politique, de haine de la ville, ou encore, d'un relatif déni de la métropolisation qui commence à devenir centrale dans une mondialisation grandissante de l'économie à cette époque (Hall 1966).

Nous pouvons avancer des éléments d'explication en lien avec les cadres hérités de l'organisation socio-spatiale française. En effet, difficile d'admettre que, dans un État garant de l'héritage d'un pays organisé autour d'un semis de 36 000 communes, que les enjeux économiques majeurs allaient se concentrer sur quelques métropoles. Ainsi, la France n'a pas vraiment axé ses politiques d'aménagement du territoire sur ce concept, et ce pour des considérations qui relèvent de la philosophie politique et d'une certaine conception de l'État : le concept de métropolisation entre en résonance avec l'idéal républicain d'égalité en instaurant une vision individualiste et concurrentielle des dynamiques territoriales nationales.

La reconnaissance politico-juridique du fait métropolitain entre en résonance avec notre pacte républicain. Les métropoles induisent une hyper polarisation spatiale de la croissance et interrogent la capacité de ces locomotives du développement à redistribuer les fruits de cette dernière. Sur le même tempo que la recomposition de nos Régions institutionnelles, le Gouvernement signe la reconnaissance du fait métropolitain en prenant peut-être conscience – dans une phase de rattrapage – qu'aujourd'hui, nous évoluons dans un monde économique autocentré autour d'une métropole et de son hinterland. En l'espèce, ces dispositions font coexister deux entités juridiques.

L'acte III de décentralisation par l'institutionnalisation de la métropole oblige les Régions à dialoguer avec cette nouvelle catégorie de collectivité, en particulier sur les questions de développement économique. Le risque pour la cohésion régionale étant d'avoir d'un côté, une tête qui se déconnecte du corps, une Métropole qui tourne le dos à sa propre Région, et d'un autre côté, une Région qui retient sa Métropole par les cheveux.

### **Le SRADDET : une approche comparée dans trois Régions administratives**

Entre Région et Métropole, la tentation est grande d'émettre l'hypothèse que le législateur a institutionnalisé des hydres à deux têtes ou, *a minima*, un fauteuil pour deux. Cependant, à l'issue de la loi NOTRe, une nouvelle division du travail se profile au bénéfice des Régions. Le législateur décide de supprimer la CGC pour les départements et les Régions et érige la Région en chef de file en matière

d'aménagement du territoire. Pour relever le défi de cohérence de l'action publique, le législateur a conféré aux Régions le soin d'organiser les modalités de la gouvernance territoriale pour l'exercice concerté des compétences via la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) qui s'inscrit dans le cadre de la démarche SRADDET. Par ce schéma d'aménagement, les Régions sont investies d'un pouvoir normatif. Il est un outil concret qui va s'appliquer aux territoires politiques infrarégionaux.

Les Régions sont désormais dotées d'un pouvoir d'agir. Avec onze domaines obligatoires, le SRADDET embrasse des problématiques contemporaines qui touchent la vie des gens. Ce schéma est le point cardinal de la mondialisation et des territoires vécus dans la mesure où, à l'intérieur, se cristallise le ménagement du devenir de l'aménagement du territoire.

### **Le schéma : l'expression des politiques publiques dans un horizon de projection**

Toutes les Régions métropolitaines sont dotées d'un SRADDET, à l'exception de l'Île-de-France. Pour l'analyse, nous avons retenu trois Régions : la Région Bretagne et la Région Pays de la Loire pour l'ouest, et la nouvelle Région Occitanie au sud-ouest. Globalement, toutes ont la particularité d'être peu densément peuplées. Mais, à l'échelle des armatures urbaines, ces trois Régions sont actuellement soumises à des phénomènes de migrations résidentielles qui perturbent une rhétorique chère au discours aménagiste : l'équilibre. Leur attractivité résidentielle respective est parmi les plus fortes de France. Celle-ci alimente une tendance au renforcement des armatures urbaines avec un phénomène de différenciation socio-spatial très marqué. Rennes, Nantes, Toulouse et Montpellier accueillant une population de jeunes actifs diplômés, les littoraux étant une terre d'élection pour des migrations de retraites tandis que les espaces à faible densité sont en proie à la déprise démographique. Actuellement, le solde naturel de nos Régions ne permet pas d'assurer un renouvellement des générations. Quant aux migrations résidentielles, elles sont très largement le fait de migrations de retraites. L'hypothèse d'une mécanique récursive, où les anciens remplacent les anciens, apparaît plausible, bien que contre-intuitive.

Ces éléments tirés des SRADDET permettent de faire de cet exercice de schématisation une occasion pour les Régions de poser un diagnostic territorial et de se projeter en tant que société. Par ce schéma, elles ont la charge de bâtir un projet politique et de tracer le devenir de l'aménagement du territoire à l'horizon 2040/2050. Tout l'enjeu étant de fédérer les acteurs du territoire, et particulièrement les acteurs de la planification dans le sillage d'un projet politique. Ce schéma est théoriquement normatif, la Région va-t-elle s'inscrire dans une démarche de caporalisation ? En a-t-elle les ressources législatives ? Quel jeu d'acteur se met en place dans ces Régions ? Y a-t-il un modèle de cohésion dans chaque Région qui permet de faire région, de faire territoire ?

### **Le SRADDET, un marqueur de la décentralisation**

Centralisation et décentralisation sont les deux faces d'une même médaille. Les travaux des politistes (Epstein 2013 ; Douillet, Lefebvre 2017 ; Lascoumes, Le Galès 2005 ; 2008) sur la sociologie de l'action publique, et les transformations de l'État au cours des actes I et II de décentralisation attestent bien que, tout en décentralisant des compétences du centre vers les périphéries, le centre mobilise des instruments pour garder la main sur les collectivités territoriales : les dispositifs contractuels étant à ce titre éclairants. D'aucuns évoquent un mouvement de recentralisation à l'intérieur du mouvement de décentralisation. Les transformations de l'État durant ces dernières décennies augurent que la recentralisation ne se traduit pas par un retour au centre unique. L'État, par des processus comme la RGPP se recompose vers le niveau régional. Et si l'acte III de décentralisation n'était qu'un leurre ? Dans cette hypothèse, le SRADDET

ne serait qu'un instrument de pilotage à distance. Les nouvelles Régions, tout en affichant un discours volontariste, battraient ainsi toujours sous le pavillon de l'État central. Quelle est la place de la Région dans ce dispositif ? Est-elle maîtresse de l'aménagement régional ?

L'approche comparée nous semblait être une opportunité pour apporter des éléments de réponse. L'analyse des SRADDET, dans la mesure où il y a un transfert qui se fait vers des politiques qui vont être territorialement appliquées, interroge sur la subsidiarité et de fait la décentralisation. En fin de thèse, nous avons fait le choix d'opérer un zoom à l'intérieur des SRADDET sur la thématique de la mobilité. Celui-ci résulte d'une première observation, sans savoir s'il y a corrélation entre les éléments qui suivent. Mais, force est de constater que les lois de décentralisation se sont accompagnées d'une Réforme des transports. La loi sur l'Organisation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 est synchrone avec l'acte I. Tout comme les lois de décentralisation de 2003 ont été précédées d'une régionalisation du transport ferroviaire. Manquait-il une pièce à la Réforme territoriale de 2015 ? En 2019, la Loi d'orientation sur les mobilités (LOM) est figée dans les Tables de la Loi.

La nationalisation de la Société Nationale des Chemins de Fer français (SNCF) en 1937, sous l'impulsion du Front populaire, a placé la société dans une situation de monopole de service public. Ceci a concouru à l'égalité des droits des territoires grâce à l'uniformisation des tarifs et un maillage serré du réseau (Estèbe 2015). Dès les années 1920-1930, le transport ferroviaire de voyageurs fut garant de l'unité du territoire national (Piercy 2014). Le maillage du réseau est à son apogée avec environ 45 000 km de voies en 1919, pour ensuite décroître à 29 000 km en 1954. Le réseau se rétrécit et glisse vers le haut de la hiérarchie des centres (Messulam, Baron 2013). Entre 1980 et 2013, la restructuration du réseau continue et ce sont 1 206 communes qui voient leur gare fermer contre 173 implantations. Les fermetures touchent les communes d'environ 2 000 habitants. Les ouvertures se situent autour d'une masse critique de 4 600 habitants en 1980, contre plus de 6 000 en 2013 ; la population possédant une desserte dans sa commune passe de 55,2 % à 47 % tandis que le temps médian d'accès aux gares passe de 10 à 13 minutes (Barcazk, Hilal 2017 p. 31-66 *in* Courcelle, Fijalkow, Taulelle – dir.).

En 2014 les éléments de doctrine du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) font de la condition d'accessibilité, la clef de voûte de l'égalité des territoires. Dans cette hypothèse, la réduction des distances/temps, par une politique de lien, permettrait de tempérer les inégalités socio-spatiales. Du transport à la mobilité, la mutation sémantique qui s'opère dans le champ du transport de voyageurs confère à cette politique publique, une composante sociale au sens kauffmanien.

Sous l'angle de la réduction des inégalités, la politique de transport/mobilité à l'intérieur des SRADDET nous semblait être un point d'entrée intéressant. La mobilité des individus revêt un aspect multiscalaire, tandis que les choix politiques, à défaut d'être ubiquistes, auront des effets spatiaux anisotropiques. Les effets potentiels de cette politique à venir sur l'aménagement du territoire nous semblaient être un révélateur potentiel de la politique régionale. L'approche comparée dans trois Régions, configurées différemment dans leurs réseaux de villes, devrait appeler à une politique de transport/mobilité qui diffère d'une Région à l'autre.

## **Une méthodologie à la croisée de l'institutionnalisme et de l'interactionnisme**

*« Il y a dans chaque régime une solidarité réelle de lois ou d'institutions qui peuvent sembler disparates. Cette cohérence interne ne peut être appréhendée que par l'intermédiaire des principes, puisque dans un État bien ordonné toutes les dispositions doivent se rapporter à l'entretien de son principe. »  
(De Casabianca 2013 p. 111)*

Le corpus de cette recherche est constitué des textes de loi qui structurent la Réforme territoriale, d'éléments de littérature grise qui émanent de structures institutionnelles telles que les corps constitués au travers d'études d'impact et de rapports parlementaires. Nous avons également fait appel à des études, qui sont le fait de l'INSEE, ou d'agences d'urbanisme, ainsi que des rapports produits par les services de l'État. Au gré de l'analyse, il s'agit de mettre en regard les transformations opérées dans le cadre de cette Réforme territoriale, avec le monde de la recherche en géographie, sociologie, sciences régionales et économie, sciences politiques et administratives ou encore juridiques.

Pour saisir le rôle du SRADDET et sa capacité à tempérer les inégalités, ce travail de recherche en géographie sociale dut investiguer des sciences connexes et notamment les sciences politiques. Celles-ci théorisent la notion de pouvoir, au travers notamment de deux approches : l'une institutionnaliste, où le pouvoir s'envisage au travers de compétences juridiques ; l'autre relationnelle ou interactionniste s'intéresse aux relations d'influence que l'on peut exercer sur un individu ou un groupe (Douillet, Lefebvre *op. cit.*).

L'approche dite institutionnelle, lorsqu'elle s'intéresse à la question régionale, part systématiquement d'une Réforme institutionnelle (Pasquier 2012). Le versant institutionnaliste intéresse particulièrement les chapitres III, IV, V. Il s'agit d'une observation *ex ante* de la Réforme territoriale, des évolutions législatives dans le champ de l'aménagement et de la planification territoriale. L'objet étant de cerner ce qui appelait à une Réforme des schémas régionaux. Malgré notre positionnement de départ, et comme à chaque évolution institutionnelle, le législateur a pris le soin de faire évoluer les instruments d'action publique. Il ne s'agit pas de comparer les SRADDET avec la génération précédente de schéma, mais plutôt d'observer, au gré de notre cheminement intellectuel, que seul le SRADDET, se posait comme le parangon ultime pour éviter que cette Réforme territoriale n'achoppe.

#### **Encadré n° 1 : L'égalité qu'es aquò ?**

L'égalité, avant d'être spatialisée, est un concept qui renvoie aux classes sociales, fruits de la division du travail. Outre l'égalité des droits (des citoyens devant la loi), il est d'usage de scinder l'égalité en deux catégories conceptuelles distinctes : l'égalité des chances et l'égalité des places, deux catégories, qui sont « *consubstantielles à nos sociétés démocratiques* » (*Ibid.*).

L'égalité des places est une égalité entre les structures qui composent la société, la mobilité sociale des individus permise par la porosité entre les classes n'est pas la priorité de cette conception du juste : « *L'égalité des places cherche à resserrer la structure des positions sociales sans faire sa priorité de la circulation des individus entre les diverses places inégales* » (*Ibid.*). À l'inverse, l'égalité des chances doit être entendue comme l'égalité de capacité que pourraient avoir les individus d'accéder aux positions sociales auxquelles ils aspirent.

L'égalité des droits, des places et des chances constitue les fondations du discours qui émaillent les politiques publiques. Le point de mire est de préserver la cohésion sociale, c'est-à-dire « *une situation de bien-être collectif résultant de la faiblesse des disparités sociales et de l'absence de marginalisation de groupes ou d'individus* » (Baudelle, Brugioni, Lepetit 2014), car « *toute avance, ou tout retard trop marqué d'une région par rapport aux autres débouchera sur "la frustration économique"* » (George 1977 in Reynaud 1979).

La réussite de la Réforme territoriale n'appartient pas au législateur. Elle dépend des volontés politiques, et de la structuration du jeu d'acteurs qui s'est opéré entre les différents échelons territoriaux, et particulièrement entre les Régions et les structures porteuses d'un Schéma de cohérence territoriale (SCoT). C'est ici que nous empruntons le versant interactionniste pour approfondir l'empirie. L'aménagement du territoire en France, à la différence de l'Allemagne qui fonde son organisation socio-spatiale sur une véritable science de l'espace, est une science politique (Lévêque 2009 *in* Bussi – dir.). En cela, l'aménagement à la française, c'est aussi, et surtout, une pratique discursive (Frémont 1978, Lévy 2013). Les exécutifs régionaux et leurs équipes techniques étant investis d'un schéma régional devant promouvoir l'égalité des territoires, aborder les entretiens par la clef de l'égalité nous semblait tout indiqué.

À l'instar des démocraties modernes, la France a une passion insatiable pour l'égalité. À tel point que les acteurs publics doivent gérer des tensions inhérentes à la persistance d'inégalités structurelles. En somme, « *C'est précisément parce que la force des choses tend toujours à détruire l'égalité que la force de la législation doit toujours tendre à la maintenir* » (Rousseau 1762). Ainsi, le problème ne vient pas de l'inégalité, mais du principe d'égalité qui est perçu comme la condition *sine qua non*, d'une société juste, et cette condition de justice est tellement ancrée dans notre démocratie qu'il semble que ne pas placer l'égalité au cœur de toute politique devient alors impensable (Dubet 2011). Ce concept de philosophie politique est tant chéri qu'il a même fini par s'appliquer aux territoires (Estèbe 2015).

La politique d'aménagement du territoire, au nom des principes d'égalité et de cohésion territoriale, vise à réduire les inégalités spatiales (Desjardins, Généau de Lamarlière 2016), dans l'optique de réduire les écarts de développement entre les différentes composantes d'un espace (Bazin, Beckerich, Delaplace, Masson 2006). Deux voies sont possibles :

- soit par uniformisation des densités comme l'a théorisé l'école physiocratique. Le chemin le plus court vers le bonheur est celui tracé par le développement et le progrès économique (Miossec 2008 p. 184). La ville y est perçue comme « *une atteinte au principe d'harmonie par égalité des densités et, dans leur concentration, un avantage indu qu'il faut corriger, tout en acceptant les inégalités naturelles* » (Lévy *op. cit.*, p. 78) ;
- soit à l'inverse, la posture défendue par les urbanophiles tend à encourager le développement de la ville, qu'ils envisagent à la fois comme le moteur du développement et comme un mode d'organisation à privilégier.

Alain Reynaud (1981), préconisait l'équité, en raisonnant, moins par l'égalisation entre les centres et les périphéries, que par l'établissement de relations éthiques entre ces différentes catégories socio-spatiales. À partir de l'égalité des territoires, les axes sémantiques de notre grille se fondaient de fait sur la dialectique de l'espace fonctionnel de type centre/périphérie, dialectique à laquelle sont potentiellement confrontées nos Régions administratives. Le SRADDET permet-il de développer de nouveaux modèles de cohésion qui permettent de renouveler les pratiques aménagistes ?

## **Le SRADDET : un marqueur des volontés politiques en matière de réduction des inégalités et le révélateur d'une décentralisation normée**

Le manuscrit est structuré en huit chapitres. La thèse n'est pas là pour interroger les fondements conceptuels de la région. Cependant, il nous apparaît incontournable de revisiter cette notion. Faire l'hypothèse d'un déficit hypothétique d'opérationnalité des nouvelles configurations régionales ne nous semblait envisageable qu'à la faveur de la tension dialectique qui résulte du fait régional, tel que théorisé par le milieu de la recherche en Sciences Humaines et Sociales (SHS), en sciences économiques et plus largement dans le champ des sciences régionales, et tel que le Gouvernement s'est saisi des Régions.

Les trois premiers chapitres sont décontextualisés des terrains d'investigations. Il s'agit d'une approche macroscopique qui s'appuie sur des lectures académiques et des éléments de discours politiques qui émanent notamment des corps constitués. La revue de littérature du premier chapitre débute avec institutionnalisation de la géographie. Le chapitre II revisite les heures de la régionalisation à la française à partir de l'instauration du corps préfectoral sous la IV<sup>e</sup> République. Nous observons la logique et les attendus qui ont présidé aux actes I et II de décentralisation. En quoi la régionalisation française dysfonctionnait-elle pour que le Gouvernement appelle à une Réforme territoriale ? À la lumière d'éléments de diagnostic, le chapitre III déconstruit le discours qui porte la Réforme territoriale dont nous situons le point d'origine en 2010 avec la Réforme des Collectivités Territoriales (RCT).

Dans le chapitre I nous déconstruisons la région. Nous présentons les différentes régions théorisées par le monde de la recherche. En nous intéressant, aux méthodes de régionalisation, aux motifs qui la sous-tendent, aux écueils qui se posent aux chercheurs, nous offrons une lecture centrée sur les notions de régions naturelles et homogènes, polarisées et espace vécu.

Lors du chapitre II, nous observons le rôle de la région dans son rapport à l'État. De la déconcentration aux deux actes de décentralisation, l'objet est de s'intéresser aux enjeux qui ont présidé à l'institutionnalisation des Régions françaises. Ce cheminement met en exergue le rôle de la Région pour conduire une politique économique avec une base territoriale, et par la suite, une politique d'aménagement du territoire. *In fine*, ces deux premiers chapitres confirment notre présupposé de départ et le positionnement de la thèse. Quant au chapitre III, son objet est d'interroger la Réforme territoriale. Dans ce chapitre, la mise en récit de cette Réforme se heurte tant à l'édifice scientifique qu'au bilan que nous aurons dégagé des deux actes de décentralisation précédents.

Face à ce déficit de fonctionnalité, et comme à chaque modification de périmètre, le législateur revisite aussi les outils de l'action publique. Le champ de manœuvre des Régions passe par la mise en cohérence des politiques publiques dans un certain nombre de domaines. Le législateur entend insérer la Région comme pièce maîtresse dans les rouages du mécano territorial. L'espace de l'analyse ne doit qu'à l'altérité qui s'opère entre les différentes échelles de la planification, et particulièrement, entre les SCoT, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et la Région.

Le chapitre IV est là pour interroger le SRADDET en tant qu'outil de la mise en égalité des territoires. La logique de rédaction est une diachronie, centrée sur la dialectique de l'aménagement et de la planification territoriale. Il s'agit de pointer l'originalité du SRADDET, et de le mettre en contexte. Notamment au regard des volontés, comme des apories qui traversent le législateur, en matière de clarification et de lisibilité de l'action publique. Somme toute, nous évaluons théoriquement et institutionnellement le SRADDET au regard de son aspect intégrateur et normatif.

Sans nous étendre, les actes I et II, par le principe de décentralisation par blocs de compétences, par le principe de non-dépendance hiérarchique, par la généralisation de la CGC, par la multiplication des dispositifs contractuels, ont largement complexifié l'action publique dans le domaine de l'aménagement du territoire. La conséquence directe, et souvent décrite par l'ensemble des corps constitués, se résume aux doublons que cela peut occasionner, ceci débouchant sur une gabegie financière. Cette complexité concourt également à un affaiblissement de la démocratie, les citoyens n'étant pas tous des experts en droit public.

Les réflexions qui ont émaillé les actes I et II ont essentiellement porté sur l'exercice des compétences à la bonne échelle, mais sans jamais interroger frontalement la question des périmètres. La montée du fait intercommunal à défaut de pouvoir fusionner les communes<sup>4</sup> est un élément éclairant. À l'issue des actes I et II de décentralisation, la Région est érigée au rang de collectivité territoriale tandis que deux systèmes coexistent : Région et intercommunalité d'un côté, département et communes de l'autre. Le maintien de l'ancien système par des stratégies de contournement ayant eu pour effet de provoquer une rigidification du système territorial. Le SRADDET ne risque-t-il pas de se fracasser contre l'alinéa 5 de l'article 72 de la constitution<sup>5</sup> ?

À l'occasion du chapitre V, l'espace est non pas *stricto sensu* géographique, mais politique. Dans ce chapitre, qui a trait aux nouvelles formes de régulation institutionnelle de l'action publique dans le champ de l'aménagement du territoire et de la planification, il s'agit d'observer si le prototype sorti des circonvolutions du législateur fonctionne. Nous examinons l'intégration du SRADDET au regard de la dialectique des échelles de l'aménagement du territoire et de la planification. La planification étant une « *construction politique qui invente une cohérence territoriale plus qu'elle n'en résulte* » (Vanier 2015 p. 114), le matériau est donc centré sur l'analyse de discours.

Il s'agit de porter notre attention, *in situ* et *in vivo*, sur l'appropriation du SRADDET dans trois terrains. L'observation est centrée sur l'intégration du SRADDET dans le chaînage du traitement des problèmes publics. Ce schéma représente une opportunité de porter un projet de territoire, et de l'adapter aux réalités locales. L'un des enjeux étant d'élaborer une politique en fonction des territoires, des problématiques du moment, de la sensibilité des acteurs, et de la temporalité.

Au moment de la gestation des SRADDET, la phase de collecte fut conduite à l'intérieur des hôtels de Régions. Nous avons également pris soin d'enrichir l'analyse en intégrant des éléments de littérature grise traitant de manière synchrone un sujet encore non stabilisé et ce fut par ailleurs une des difficultés de l'exercice.

Quel est le sentiment du personnel technique et politique qui a la charge de « faire SRADDET » ? La Région en tant que périmètre de gestion des politiques publiques peut-elle être une échelle de référence en matière de cohérence territoriale ? Est-ce que l'action inscrite par le gouvernement central, décentralisée vers les gouvernements régionaux, est capable de produire cette cohésion ?

Le chapitre VI est un examen des SRADDET. Quel est le diagnostic territorial ? Quels enjeux ont été identifiés par la démarche prospective sur les questions de cohésion socio-spatiale ? Comment nos Régions s'en sont-elles emparées ? Un politique peut-il prendre des engagements qui dépassent le temps de son mandat ? Y a-t-il des dissonances cognitives qui appellent à une régulation politique ?

---

4 Et ce, bien que ceci fût permis par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes dite « Loi Marcellin ».

5 L'article 72 alinéa 5 de la Constitution dispose qu' « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

L'objet du chapitre VII est d'observer si l'appropriation politique des SRADDET a fait le lit d'un nouveau principe aménagiste. Cette hypothèse est d'autant plus plausible que le SRADDET s'inscrit dans un acte de décentralisation. Dans un contexte où les inégalités territoriales de tous ordres sont amenées à s'amplifier dans les années à venir (de Viguerie 2013), en 2015, Laurent Davezies posait le constat de l'urgence. Celui de « *rediscuter l'objectif typiquement français et conceptuellement fumeux, d'égalité territoriale* » (Ibid., p. 99). Cette même année, Martin Vanier, faisait l'hypothèse que de « *nouveaux principes et concepts aménagistes doivent être mis en discussion* » et de dépasser « *les concepts fondateurs forgés dans la France des années 1940, l'harmonie, l'équilibre, et donc la compensation.* » (2015 p. 24). Dans son discours de clôture du séminaire du Collège International des Sciences Territoriales (CIST) qui s'est tenu à Paris VIII en juin 2017, celui-ci déclarait que : « *Les gens normaux ont compris les problèmes de la recherche et qu'il était temps de penser le coup d'après.* ». Bien que des pistes conceptuelles furent émises en conclusion de son ouvrage de 2015, Martin Vanier relevait cependant que le « *vocabulaire de l'aménagement de l'espace à venir n'est pas celui de l'aménagement du territoire actuel* » (Ibid., p. 206).

L'analyse du discours des SRADDET sous la lentille de la géographie des coopérations permet-elle d'observer de nouvelles pratiques ? Y a-t-il un véritable modèle de cohésion qui dessine le devenir de l'aménagement du territoire de nos trois Régions ?

Le chapitre VIII s'intéresse aux discours produits en faveur des politiques du Transport Express Régional (TER) et plus particulièrement par le prisme des Lignes à Grande Vitesse (LGV)<sup>6</sup>. Celles-ci nous semblent un élément intéressant pour observer la dialectique à laquelle sont confrontés les exécutifs régionaux. Nous pensons que les choix politiques en matière de LGV peuvent venir renforcer, ou peut-être égratigner, la cohérence d'un discours et l'armature d'un réseau. Les LGV relèvent d'une prérogative nationale et s'inscrivent dans des schémas nationaux et européens. Par les interconnexions extrarégionales et les communications longue distance, elles impliquent un changement d'échelle qui introduit un biais dans le réseau régional. L'articulation des échelles est le primaire de l'analyse, mais la configuration des Régions, dans leur réseau de villes, devrait conduire les Régions à développer des politiques différenciées.

### **Acte III, acte manqué**

Cette recherche s'inscrit dans le courant de la géographie sociale. Cependant, cette géographie bien qu'étant un courant engagé dans la mise en lumière, voire dans la recherche de correction des inégalités socio-spatiales, travaille sur des échelles larges (politique de la ville, quartier). Cette problématique de l'échelle régionale sur les questions de cohésion territoriale n'est pas sans poser de problème à la géographie sociale qui peine à s'en accommoder (Baudelle 2006 *in* Séchet, Veschambre – dir.).

Outre l'aspect spatial qui ne correspond pas à l'échelle des Régions administratives se pose la question des indicateurs. Les travaux conduits par Claude Grasland et Grégory Hamez (2005) dans le cadre du programme de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) ont tenté d'approcher la dimension territoriale de la cohésion. Pour les auteurs, la réelle difficulté d'élaborer une batterie d'indicateurs tient au caractère multisectoriel et multiscale des inégalités. Pour conclure leurs travaux, ils s'appuient, en fin de compte, sur une citation du sociologue Max Weber (1864-1920) :

*« Le trait caractéristique d'un problème de politique sociale consiste précisément dans l'impossibilité de le résoudre sur la base de considérations techniques fondées sur les fins établies ».*

<sup>6</sup> TER et TGV sont des marques commerciales que nous utiliserons par commodité.

La Réforme territoriale, arrimée à l'enjeu de cohésion territoriale, laissait un vide dans le champ de la recherche. Il nous apparaissait pertinent d'arrimer les problématiques de la géographie sociale, qui traitent des inégalités, aux problématiques régionales posées par cette Réforme territoriale. Nous y voyions l'opportunité de transposer les questions de la géographie sociale vers la question régionale qui semble peu investie comme le relève Guy Baudelle (*Ibid.*), et ce, à plus forte raison, sur une métrique administrative dans un contexte de périmètre et de compétence nouveau.

Les acteurs à la manœuvre de cette première génération de SRADDET traduisent la volonté du législateur de faire évoluer les instruments d'action publique vers la métrique régionale. En dotant cet échelon intermédiaire, à la croisée des échelles de la mondialisation et des espaces vécus, nos Régions se posent comme un territoire de référence, en matière de justice territoriale et de justice spatiale. La première acception relève du champ de manœuvre qu'autorise le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). La deuxième découle de la première, et a trait aux conséquences du projet de territoire formalisé dans les SRADDET, et de leur effet sur l'aménagement de l'espace vécu, celui de notre quotidien. Ceci faisant émerger une dialectique : peut-on penser les territoires sans penser l'espace ?

La citation en incipit de Michel Rocard donne le ton. Elle constitue un déni du fait régional. Le soin de confier le SRADDET aux Régions, soit un instrument obligatoire, dont le logiciel est paramétré, calibré, normalisé, s'inscrit dans une longue tradition de l'aménagement du territoire à la française. L'appropriation tant technique que politique des SRADDET, les projets de territoire qui s'en dégagent dans trois contextes géographiques différents vont, nous l'espérons, permettre d'éclairer d'une part si la Région en tant qu'espace de référence pour se saisir de questions de cohésion régionale est une échelle pertinente. Et d'autre part, si les modèles de cohésion dégagés par les Régions divergent, ce qui, en soi, permettrait d'observer un sursaut du fait régional dans un contexte de décentralisation normé.

## Chapitre 1 – Une mise en regard du fait régional

*« Voici ta sphère. Attends, arrête.  
Tout être a sa frontière, homme ou pierre, ange ou bête,  
Et doit, sans dilater sa forme d'aujourd'hui,  
Subir le nœud des lois qui se croisent en lui.  
Je me nomme Limite et je me nomme Centre.  
Je garde tous les seuils de tous les mondes. Rentre. » (Victor Hugo 1891)*

Lorsque le Gouvernement décide de s'aventurer dans une Réforme territoriale, il semble ne convoquer aucune notion scientifique pour ancrer sa politique dans l'écheveau territorial français. Ainsi faire l'hypothèse que, postérieurement à la Réforme territoriale, les Régions administratives sont sous tension, ne peut faire l'économie d'une présentation de la région. Ceci en vue de dégager le potentiel que revêtent les différentes acceptions pour le scientifique, et par la suite, pour le corps politique. À tout le moins, jusqu'au redécoupage des Régions, effectif au premier janvier 2016.

*« Mal nommer un objet c'est ajouter au malheur de ce monde » (Camus 1944). Nommer, c'est pouvoir identifier et différencier (Lussault 2007). Appliqué à l'espace, il s'agit d'accepter que celui-ci n'est pas un *continuum*, mais qu'au contraire, cette surface, d'apparence lisse, est ébréchée. Roger Brunet (1993) affirmait que « 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 : le travail des sociétés fait de l'espace, produit des ensembles géographiques que nous devons découvrir ».*

L'espace est donc un vieil édifice, dont les lézardes, dès lors que celles-ci convergent assez nettement, permettent de ciseler une région, soit *« l'expression même de la discontinuité en géographie »* (Brunet 1971 ; 1972). Il n'est point de *deus ex machina* : *« Tous les compartiments de l'action humaine reposent sur, et produisent des régions »* (Ph. et G. Pinchemel 1997 p. 391).

L'inertie de mailles héritées correspond-elle aux besoins de la société actuelle ? pas nécessairement. Cependant, les anciens découpages territoriaux ont tellement de poids, dans la façon de produire de nouveaux périmètres, qu'il semble impossible de sortir du carcan des mailles héritées. Pour l'exemple, il est impossible, au regard du droit constitutionnel, de supprimer une collectivité territoriale. Qu'ils soient passés, présents, ou à venir, il faut prendre le parti qu'il n'y a pas de découpage idéal (Lacour 2015 in Torre, Bourdin – dir.). Denis Retaillé (1998) assimilait les découpages à des *« héritages d'un horizon dépassé »*. Les périmètres, réinvestis au nom de la modernisation de l'action publique, ne sont-ils pas hérissés comme un rempart à la modernité ? À l'heure d'une société, fonctionnant de plus en plus dans une composante connexe et réticulaire, les mailles créées, ou revisitées par le législateur, rendent pourtant compte, de leur impérieuse nécessité. Elles constituent, encore de nos jours, les points d'appui pour le politique, pour le fonctionnement de la démocratie, comme pour tout un pan de l'action publique.

La question régionale étant sous le feu des projecteurs, il nous apparaît opportun de revisiter le fait régional. C'est en vertu du principe de neutralité axiologique, que nous entendons poser ce qu'est une région, sans jugement normatif. L'objet de ce chapitre n'est pas de donner une quelconque caution scientifique au découpage régional, tel que porté par le Gouvernement ou validé par le Parlement. Il s'agit plutôt de déconstruire la région qui déjà, dans le champ de la recherche est un objet complexe, protéiforme.

Comment les disciplines, lesquelles qualifient souvent leur objet de « région », s'en approprient le sens, par des méthodes, des matériaux et des résultats, qui finalement, sur le plan heuristique, ne convergent pas toujours ? La balise de temps est ainsi posée, ce chapitre s'appuie sur la géographie institutionnelle.

« *La géographie régionale ne supporte pas d'être marginalisée : ou elle englobe l'essentiel, ou il n'y a plus de géographie* » (Brunet *op. cit.*).

Au gré des différentes présentations de la région, nous ne ferons pas l'économie de nous aventurer sur les sentiers de l'épistémologie. Les différentes régions, si elles ont produit des crises paradigmatiques, elles n'ont toutefois jamais entraîné de révolution au sens de Thomas Kuhn (1922-1996). Plus clairement, une nouvelle acception de la région n'a jamais éclipsé la précédente. Le risque ne serait-il pas de tomber dans le piège que tout est région ? Non, malgré certains détours par la notion d'espace vécu, à l'issue de ce chapitre, la région est un collectif, le résultat d'une dialectique du « je » et du « nous ». C'est-à-dire, une portion d'espace appropriée, et dotée d'une cohésion, dès lors qu'elle a conscience d'elle-même pour faire territoire, faire nation.

Par territoire, nous entendons une dimension affective et culturelle, qui suppose toujours l'appropriation de l'espace concerné (Bonnemaison 1981), pour territorialiser « *un système d'intentions humain sur un espace* » (Raffestin 1980). Nous nous rangeons du côté des thèses instrumentalistes, selon lesquelles le nationalisme est fabriqué par une élite. C'est à ce titre, et dans ce qui peut sembler totalement dialectique, que nous ouvrons ce chapitre par ce qui n'est pas une région ! Il s'agit des partitions, réalisées sur la base d'un critère de naturalité et d'une relative homogénéité. Entrer par la région naturelle, c'est entrer par ce qui nous apparaît être le point d'origine des découpages scientifiques. Des découpages neutres, *de facto*, politiquement récupérables.

## I. La région, une affaire de « di-vision »

« *L'espace de notre vie n'est ni continu, ni infini, ni homogène, ni isotrope. Mais sait-on précisément où il se brise ?* » (Pérec 1974 in Lussault 2007).

Dans la géographie de Strabon (-64 av. J.-C./ +23) et de Humboldt (1769-1859), la région est assimilée à des pays, dont les paysages, les peuples, les modes de vie, sont décrits au gré des missions d'exploration. Ces pays et paysages sont eux-mêmes dominés par un pays à la dimension plus englobante : la région. Nous retrouvons cette dimension organique de la région dans « *L'introduction à la géographie* » des *Srs. Sanson (1633-1703) – géographes du Roy, pour qui, « L'étendue d'une région ordinaire est la même que celle d'un Peuple [...] ces régions ordinaires se divisent en Pays* ». Toutefois, au XIX<sup>e</sup> siècle, dans le droit fil de la pensée darwinienne, les concepts de région et de pays<sup>7</sup> vont faire scission (Bailly 1998).

De cette division, les premières régions dégagées par la recherche, furent, pour un temps, dépouillées d'éléments anthropiques. La fonctionnalité de la région est à relier aux besoins des chercheurs, pour asseoir les fondements d'une géographie institutionnelle, apolitique, en vertu du principe de neutralité axiologique (I.1). Cette logique de division, relevant d'une démarche positive et cartésienne, doit cependant composer avec un problème de taille : la métrique (I.2). Et comme un malheur ne vient jamais seul, à la question de la métrique, s'ajoute la considération des éléments anthropiques, qui complexifie l'analyse (I.3).

<sup>7</sup> Au sens du *pagus* romain.

## I.1 Le discours de la méthode dans le champ de la géographie classique

« *La démarche régionale est naturaliste, la méthode se situe à la confluence de la géographie et à l'aval des sciences sociales* » (Bertrand, Dollfus 1973).

Les régions produites par la recherche sont le résultat de paradigmes, voire de prise d'intérêts, en fonction de l'état des connaissances, et peut-être d'une certaine conception de la réalité. Nous verrons qu'il existe conceptuellement, une filiation étroite entre la régionalisation et l'aménagement du territoire. Pour l'heure, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, nous sommes à l'orée de la géographie institutionnelle. Elle est essentiellement le fait d'historiens : Paul Vidal de La Blache (1845-1918), Ludovic Drapeyron (1839-1901), Pierre Foncin (1841-1916). Elle doit beaucoup aux naturalistes : Alexander Von Humboldt (1769-1859), Friedrich Ratzel (1844-1904). Elle est imprégnée d'une philosophie de la nature, héritée de Emmanuel Kant (1724-1804).

En France, Paul Vidal de La Blache, légitime la géographie, par référence notamment à l'écologie, en s'inspirant de l'évolutionnisme de Jean-Baptiste Lamarck (1744-1829), mais également de différents courants qui font autorité outre-Rhin. La démarche régionale incorpore des méthodes issues de disciplines naturalistes – telle que l'écologie végétale et la taxonomie – soient des disciplines empreintes du déterminisme de Carl Ritter (1779-1859) et de l'environnementalisme de Friedrich Ratzel.

La géographie classique dispose d'un double paradigme qui articule d'une part, la mésologie (la science des milieux)<sup>8</sup>, l'écologie<sup>9</sup> et d'autre part, la chorologie<sup>10</sup>. La région naturelle est liée à un cadre de pensée : le déterminisme. Dans la chaîne des causalités, les actions humaines sont conditionnées par des événements antérieurs. « *Le déterminisme naturel donne le premier rôle aux conditions naturelles dans l'aménagement du territoire et tient le plus grand compte des « facilités » ou des « calamités » naturelles* » (Veyret-Vernet 1973).

La région naturelle est née de l'idée que l'environnement a une emprise sur l'orientation du développement des sociétés. Dès lors, « *Il faut, lorsqu'on veut rendre compte des faits humains, penser toujours à l'influence du milieu. Or comment reconnaître cette influence sans une étude préalable, indépendante, du milieu physique ? [...] Je crois en effet que c'est dans la nature qu'il faut chercher le principe de toute division géographique* ». (Gallois 1908).

Les premières divisions scientifiques de l'espace furent réalisées à partir de critères physiques, et notamment à partir des zones climatiques (Ph. et G. Pinchemel *op.cit.*). La région naturelle est intellectuellement considérée comme un « donné » dont la distribution du phénomène observé ne relève d'aucune intention. La cohérence de la démarche régionale étant, d'isoler des éléments physiques, dans des unités relativement homogènes. Ainsi, malgré un héritage kantien, la démarche régionale est résolument cartésienne, positive. La façon d'appréhender la relation immédiate au terrain n'est pas sans rappeler, le discours de la méthode. Méthode selon laquelle, il convient de « *diviser chacune des difficultés que j'examinerai en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour mieux les résoudre* » (Descartes 1637). Là réside le principe premier de la démarche régionale, et conceptuellement, elle permet de justifier une démarche scientifique.

*Infine*, il s'agissait de « *Faire partout des dénombrements si entiers et des revues si générales que je ne fusse en mesure de ne rien omettre* » (*Ibid.*). Cette posture, converge assez nettement avec la définition

8 Du grec *mesos* et *logos* soit respectivement : milieu et discours, logique.

9 Du grec *oikos* : habitat.

10 Du grec *khōros* traduisible par région.

de la régionalisation qui, en tant que procédure permet, de générer, et d'identifier des régions. Il s'agit de découper l'espace, en entités discrètes, pour le rendre intelligible. Dès lors, régionaliser doit être entendu comme une opération mentale, permettant une partition de l'espace, selon des critères variables, en vue d'organiser des connaissances (Montello 2003). Pour réaliser cette opération, deux outils sont complémentaires : premièrement la distinction et la qualification ; deuxièmement : la délimitation (Lussault *op. cit.*).

Les différentes méthodes de découpages s'effectuent à partir de caractères communs, d'éléments physiques, que l'on agrège ensemble. La césure, entre un espace et son voisin, est déterminée par la présence ou l'absence, du ou des caractères. Lorsqu'il s'agit de variables continues, c'est le différentiel d'intensité du phénomène étudié qui permet de discriminer. Lorsque l'on considère que les variations d'intensité d'un phénomène sont supérieures avec l'extérieur, on les agrège au sein d'un espace, d'une région, que l'on différencie de l'espace voisin, par une limite (Didelon-Loiseau 2013).

La base de la démarche est de rassembler, ou de distinguer, ce qui possède des caractéristiques que l'on juge identique : de classer. La régionalisation s'apparente à une forme de taxonomie (Dickinson 1976 ; Grataloup 2009 *in Ibid.*), avec une composante spatiale. C'est par cette dernière que la régionalisation se différencie d'une démarche classificatoire (*Ibid.*). Les caractéristiques spatiales de la régionalisation sont la recherche de contiguïté et de continuité des unités spatiales. Le critère de continuité doit éviter les chevauchements des unités, les zones d'interférences. Il doit également éviter de laisser des interstices, auquel cas le résultat final ne produirait pas des régions, mais des typologies (Montello *op. cit.*). La recherche de continuité et de contiguïté suggère la totale recouvrabilité de l'espace (Ph. et G. Pinchemel *op. cit.*) et convoque la notion de maillage de l'espace géographique.

Outre-Manche, les Anglo-saxons ont une approche plus souple du concept de région. Celle-ci peut très bien souffrir d'une métrique réticulaire. La figure de l'*edge city*, de la métropole, en tant qu'« *ensemble d'espaces dont tout ou partie des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien d'une métropole* » (Ascher 1995 p. 34) en est une illustration. Qu'elle soit contiguë ou réticulaire, la région reste une affaire de division. Avec l'émergence des statistiques sociales, puis avec l'arrivée de l'informatique et les procédures d'autocorrélation, la région se donne de moins en moins à voir. De « donné », elle deviendra une construction intellectuelle.

## **I.2 Le critère d'homogénéité confronté à la dialectique des échelles**

La démarche régionale accorde une place centrale à la classification, à l'observation empirique, et à la primauté du terrain. La démarche est ascendante, idiographique. Il s'agit à partir des singularités observées de procéder par une inférence inductive, et ainsi, de tendre vers une généralisation, qu'il est possible de circonscrire dans le cadre de la région. Ceci ne fut pas sans poser un double problème théorique, voire un paradoxe conceptuel. La région, qu'elle soit donnée ou construite, se heurte à un écueil : la métrique.

En premier lieu, cet écueil résulte d'une double dialectique : la dialectique de l'échelle d'appréhension d'un phénomène convoque la dialectique de l'absolu et du relatif. En effet, rechercher l'homogénéité impliquerait de subdiviser pour aller à la quintessence (Juillard 1962). Au contraire, la région, en tant que niveau méso, demande un certain degré de généralisation. Le critère de validité d'une région est permis, du moment que l'identité de sa structure est conservée. Autrement dit, la dilution du phénomène observé, qui s'opère par une réduction de l'échelle (au sens géographique), ne doit pas faire perdre la cohérence de l'ensemble observé.

En second lieu, la notion d'homogénéité se heurte au caractère anisotropique de l'espace géographique. Valider le critère d'homogénéité pour une région revient implicitement à postuler que l'espace géographique est isotrope. Or, l'expression, l'étendue, ou la distribution d'un phénomène, dans un espace vectoriel, ne se produit jamais de manière aréale et égalitaire dans toutes les directions. Ainsi, le critère de contiguïté conduit à une hétérogénéité interne (Béguin 1979). De fait, le mode de production des régions, que celles-ci soient, données, ou construites, entraîne une perte d'information. Plus la région est étendue spatialement, plus ses disparités internes sont grandes, et plus les comparaisons régionales sont victimes d'un effet de pondération. *Infine*, la régionalisation peut être assimilée à l'opération fondamentale qui « *consiste à agréger – donc dissoudre – les particularités locales dans des ensembles cohérents dont le contraste est susceptible de raison* ». (Chartier 1980).

Si nous souhaitions anticiper les chapitres, c'est une des conséquences de la Réforme territoriale, qui, en fusionnant des Régions, crée un effet d'homogénéisation. Ceci ayant pour effet de les rendre plus égalitaires entre elles. Dans le même temps, ceci masque, voire accroît, leurs disparités internes. Et ce, alors que les Régions ont vu leur rôle renforcé pour appréhender les inégalités socio-spatiales, par le SRADDET. Le consensus scientifique étant que : « *La plupart des actions humaines ne créent pas des espaces homogènes [...] la région homogène est un accident ou un héritage* » (Ph. et G. Pinchemel *op. cit.*).

#### **Encadré n° 2 : Région naturelle et pensée systémique : deux objets dans l'ADN de l'action publique**

Les partitions de l'espace, à partir du critère de naturalité, ont permis les premières formalisations de pensées complexes en géographie. Aux États-Unis, William Morris Davis (1850-1934) dressait des modélisations des cycles d'érosion (1884-1899). En France, c'est à Lucien Gallois (1857-1941) que nous devons les premières études systémiques. L'attention fut portée sur les flux d'énergie dans un cadre de pensée original, le géosystème (Pech, Regnaud 1992). Les observations se fondent sur les transferts d'énergie entre quatre composantes : l'aéromasse, l'hydromasse, la lithomasse, la biomasse (Ph. et G. Pinchemel *op. cit.*). Ces modélisations furent prégnantes au sein d'une branche de l'école russe de géographie – la *landschaftoviédieniié*<sup>1</sup> (Orain 1996). L'objectif est de comprendre les interactions, et d'anticiper les changements d'état du système (Beroutchachili, Mathieu 1977). En cela, il est possible de faire le lien avec la prospective et de pressentir le rôle de la régionalisation, dans l'aménagement du territoire.

<sup>1</sup> Se référer aux travaux de Vladimir Doukoutchaïev (1843-1903) sur le zonage des sols en Russie.

André Cholley (1942) préférera qualifier de « domaine », les différenciations que l'Homme peut établir à partir des distinctions climatiques ou physiques relativement homogènes. En somme, il n'est, pour les scientifiques, point de région sans Homme. En synthèse, pour approcher la région, ces deux sous-parties furent construites sous le signe de la division. Au stade de notre développement, évoquer la région fait intervenir la :

- division de l'espace pour asseoir un régime de scientificité ; division entre faits naturels et humains, pour se départir du caractère politique des mailles héritées ; division entre faits naturels et humains, pour comprendre le développement des sociétés ;
- dialectique propre à la métrique régionale qui conduit à une perte d'information tandis que la régionalisation a pour objet de prétendre à l'exhaustivité.

À partir du paysage, nous allons voir qu'il est possible d'observer des divisions conceptuelles. La première relève de l'opposition entre le déterminisme et le possibilisme. La seconde est le fruit des observations empiriques, qui conduisent à ériger la région en modèle.

### I.3 Le paysage, un révélateur du fonctionnement régional

*« ... Il existe donc deux principes d'unité régionale. L'un repose sur un critère d'uniformité, c'est le paysage ; l'autre sur un critère de cohésion, sur l'action coordinatrice d'un centre » (Juillard 1962).*

Le paysage est à la croisée des faits naturels et humains. Son observation permet de révéler un mode d'exploitation, et d'occupation du milieu, par un groupe humain. Cette tendance à injecter des éléments anthropiques dans l'analyse géographique nous vient notamment d'outre-Rhin. En Allemagne, Carl Troll (1900-1970) – fondateur de la *landschaftsökologie* – intègre le social dans la biophysique au moyen d'un médium : le paysage. En France, Paul Vidal de La Blache développe le concept de région géographique. Ceci, pour désigner les parties de la surface terrestre qui présentent certaines caractéristiques d'homogénéité, dérivées de la combinaison d'éléments du milieu naturel, et de l'action humaine.

Le milieu est pris dans une acception propre aux biologistes. Il désigne non pas ce qui est au centre, mais ce qui entoure. Par extension, la région géographique sera au géographe ce que la cellule est au biologiste, une unité dans laquelle chacun recherche les principes de la vie et de son organisation. En procédant par analogie avec les sciences naturelles, Paul Vidal de La Blache définit les principes de la géographie humaine (Robic 1996). Maximilien Sorre (1943) appuie pleinement cette réflexion dans une série d'ouvrages sur la géographie humaine et clarifie les grands concepts applicables aux régions, tels que le « *genre de vie* ». L'auteur définira la région en 1957 comme « *l'aire d'extension d'un paysage* », ce qu'il confirmera en 1961.

La région est le creuset des genres de vie où se cristallisent les composantes : démographique, sociale, économique, techniques, les traditions politico-administratives et juridiques. Toutes (par des avancées, des dynamiques, le poids des héritages) concourent à perpétuer le groupe social. La réalité géographique s'inscrit dans le temps long, et force est d'admettre que la France est un terrain propice à la régionalisation. Ses régions sont :

*« Héritières tantôt des fiefs et apanages moyenâgeux, tantôt des intendances monarchiques, beaucoup de ses anciennes provinces ont conservé leur personnalité ; irradiant des capitales régionales le long des voies de communication modernes, un lien économique de centralité est venu souvent relayer les anciennes attaches politiques ou administratives » (Sautter 1961).*

Albert Demangeon (1905, 1927) et Jean Bruhnes (1956) proposent la région historique qu'ils dégagent à partir d'observations sur la stabilité des délimitations historiques. Les auteurs ont souligné l'importance des pays engendrés par l'histoire, et le rôle joué par les frontières entre ces unités. Ils ont décrit les paysages, les modes de vie, en utilisant la démarche idiographique et les ont expliqués par l'histoire des sociétés, ceci faisant de la géographie, la progéniture de l'histoire.

Le paysage n'exprime qu'un « *état momentané de certains rapports, d'un certain équilibre, instable, entre conditions naturelles, techniques de transformation de la nature, type d'économie, structures démographiques et sociales du groupe humain. La force d'inertie des formes d'organisation de l'espace confère ainsi au paysage une relative permanence* ». (Juillard *op. cit.* p. 5). Le caractère d'apparence

enraciné ne doit pas éclipser les différents champs de force qui modèlent la vie régionale. Le paysage, et plus largement les transformations qui s'opèrent par l'action d'agir sur l'espace, nourrissent très tôt des débats académiques, qui se fondent sur la dialectique de la liberté et du déterminisme.

Schématiquement, sur le plan épistémologique, deux conceptions s'opposent : celle du déterminisme de Carl Ritter qui théorise que dans la chaîne des causalités, une cause naturelle produit des conséquences sociales et celle de l'environnementalisme et de la conception organiciste de Friedrich Ratzel qui présuppose que l'homme est le produit du milieu dans lequel il vit, à laquelle s'adjoint le possibilisme de Paul Vidal de La Blache et de Jules Sion (1879-1940). Ce dernier courant, dont le terme est né sous la plume de l'historien Lucien Febvre (1878-1956), réfute le caractère déterminé par la nature. Le courant possibiliste prend en contre-pied les idées darwiniennes sans pour autant s'affranchir du courant différentialiste, exceptionnaliste des études régionales (*supra*).

Dans une conception saint-simonienne, empreinte de néo-lamarckisme, Paul Vidal de La Blache soutient la thèse que l'Homme choisit ou non d'utiliser le milieu, et que ce dernier s'adapte. L'inclination de Paul Vidal de La Blache pour le possibilisme, et la question régionale, sous-tend un principe de liberté, mais surtout : d'action. Le fait d'agir sur l'espace, de l'aménager. Le paysage est l'expression de la dialectique homme/milieu, voire l'expression de la dialectique nature/culture pour les tenants du constructivisme<sup>11</sup>.

Avec l'arrivée des statistiques sociales, de nouveaux espaces d'analyses vont être dégagés. Ils rompent avec l'inertie des mailles héritées. La vérité régionale n'est plus « tenue pour pertinente, au contraire, elle brouille, par l'incohérence des disparités qu'elle révèle, les raisons majeures qui rendent compte des faits sociaux. [...] Pour les statisticiens du début du XIX<sup>e</sup> siècle, la construction d'un espace d'analyse qui ne soit pas la simple reproduction des espaces naturels, historiques ou administratifs à une double signification. Tout d'abord, il rend lisible la dispersion "sauvage" des différences qu'enregistre la collecte statistique. Assemblées en des territoires théoriques, qui ne doivent rien aux cadres hérités, mais sont le résultat d'une manipulation intellectuelle, les inégalités éparpillées s'organisent en oppositions fondamentales et, de ce fait même, deviennent déchiffrables et compréhensibles. » (Chartier *op. cit.*)<sup>12</sup>.

Aux espaces statistiques qui abreuvent l'action publique notamment pour réduire les inégalités, la région dès son origine est l'espace de la volonté. La définition de la région par André Cholley rend bien compte de la différence fondamentale entre l'action publique que nous assimilons à l'État-providence, tel que pressenti par Alexis de Tocqueville (1805-1859) dans son ouvrage *De la démocratie en Amérique* (1840)<sup>13</sup> et l'action régionale. La Région est « un territoire qui sert d'appui aux combinaisons choisies ou réalisées par l'Homme, qui contribue à favoriser la stabilité et la permanence du groupement et qui collabore à l'épanouissement de sa puissance » (Cholley 1951).

11 Voir Augustin Berque (1990), *Médiance, de milieux en paysages*.

12 « Ainsi Guerry, travaillant en 1833 sur les statistiques du *Compte général de l'Administration de la Justice Criminelle* : "Nous diviserons la France en cinq régions naturelles, du nord, du sud, de l'est, de l'ouest et du centre, formées chacune par la réunion de dix-sept départements limitrophes. Cette division n'a rien d'arbitraire et ne tend à favoriser aucun système, puisqu'elle est toute géométrique, et que l'arrondissement de chaque région est déterminé par celui des quatre autres". » (Chartier *op. cit.*).

13 « Après avoir pris ainsi tour à tour dans ses puissantes mains chaque individu, et l'avoir pétri à sa guise, le souverain étend ses bras sur la société tout entière ; il en couvre la surface d'un réseau de petites règles compliquées, minutieuses et uniformes, à travers lesquelles les esprits les plus originaux et les âmes les plus vigoureuses ne sauraient se faire jour pour dépasser la foule ; il ne brise pas les volontés, mais il les amollit, les plie et les dirige ; il force rarement d'agir, mais il s'oppose sans cesse à ce qu'on agisse ; il ne détruit point, il empêche de naître ; il ne tyrannise point, il gêne, il comprime, il énerve, il éteint, il hébète, et il réduit enfin chaque nation à n'être plus qu'un troupeau d'animaux timides et industriels, dont le gouvernement est le berger. » (De Tocqueville 1840 p. 635).

Par la région, le géographe cherchait une forme d'idéal, caractérisée par une singularité affirmée où se « *superposerait l'harmonie physique du milieu, la cohérence culturelle et l'originalité identitaire [...] elle afficherait en plus la fonctionnalité économique d'une construction socio-historique significative. Elle instaurerait, enfin, un rapport spécifique avec et entre les hommes qui l'habitent* ». Telle est la définition fournie par Guy Di Méo dans le dictionnaire de Jacques Lévy et Michel Lussault (2013). Les facteurs anthropiques reviennent avec acuité dans l'analyse régionale. Au gré du développement des sociétés, le constat est posé que moins que la pédologie, c'est l'industrialisation qui oriente la production agricole dans les régions rurales (Hartke 1956 in Rochefort 1963).

## **II. De l'émergence de l'espace fonctionnel**

*« Le capitaliste et l'industriel gouvernent seuls. L'agriculture, qui compte pour moitié et plus de nos recettes, n'obtient dans nos dépenses qu'un centième ! »*  
(Jules Michelet 1846).

Y a-t-il des lois qui régissent le nombre, la taille, et la répartition des villes ? Cette question est le fruit de la collision des modèles de la géographie économique, appliqués à la géographie humaine et qui ont nourri l'économie politique. L'élément déterminant pour apporter des éléments de réponse, fut, de trouver la clef de l'organisation régionale. Les économistes spatiaux, par la formalisation de modèles nomothétiques, ont tenté de réduire la complexité du réel pour déceler la clef des organisations régionales. La région devient un champ de force, régi par des flux qui obéissent à des processus complexes de spécialisation, de hiérarchisation, de diffusion.

À l'inverse de la présentation précédente, ici, le réel n'est plus donné, c'est un construit. Son appréhension, passe par des schèmes d'intelligibilités pour organiser la constitution des savoirs (Berthelot 1998). Les limites des régions fonctionnelles se définissent davantage par le centre et les réseaux qui les dominent, que par des frontières qui circonscrivent des phénomènes homogènes. L'intérêt est alors porté sur l'analyse de la hiérarchie des centres, et de la densité des flux qui s'en dégagent (Julliard *op. cit.*).

Il en est quelquefois des théories, comme des générations spontanées. La théorie des lieux centraux, formalisée par Walter Christaller (1933), August Lösch (1946) et Edward L. Ullman (1941), manifeste la composante internationale de l'intérêt pour la ville comme centre territorial (Robic 1998). Le régionalisme économique s'appuie sur des arguments techniques, qui, au gré des périodes, ont traversé l'ensemble de l'échiquier politique. La conception régionale s'apprécie au prisme de la capacité de polarisation d'une ville. Concrètement, la finalité poursuivie, fut de générer au niveau national un réseau de métropoles, et le politique s'est nourri de cette réflexion pour découper les anciennes Régions administratives.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous souhaitons présenter quelques modèles théoriques qui ont permis de dégager la physionomie d'un espace fonctionnel. C'est en raison de leurs applications politiques, pour mener à bien tant une Réforme territoriale qu'une politique d'aménagement du territoire, que le critère de fonctionnalité mérite d'être observé. Mais avant d'être un modèle abstrait, il convient de présenter quelques observations empiriques (II.1). Observations qui ont, par la suite, concouru à ce que tout un champ de recherche soit engagé dans la quête du *nomos* (II.2). Les problématiques de recherche qui s'intéressent, aux lois, et à l'organisation de l'espace fonctionnel, devant s'accommoder de la dialectique des pôles et des réseaux (II.3).

## II.1 Observation empirique : l'eschatologie du fait urbain et mondial

« *Le principe d'unité n'est plus le paysage, c'est la coordination des activités* »  
(Juillard 1961).

La mondialisation ne se réduit pas aux temporalités et aux recompositions de l'espace économique. Au contraire, elle se produit dans des formes culturelles, religieuses, idéologiques et politiques singulières. En revanche, il est permis de s'accorder qu'elle s'appuie, encore et toujours, sur la mise en connexion de différentes régions, et sur la montée du fait urbain. Armand Frémont (1976) allait jusqu'à définir la métropolisation comme l'expression de la mondialisation. Le lien avec la Réforme territoriale et la genèse de l'espace fonctionnel se fonde sur l'hypothèse que les observations empiriques ont fini par produire une certaine idéologie de la mondialisation. Celle-ci ouvrant politiquement, sur une course à la taille critique, dans un contexte néolibéral, fondé sur la compétitivité et l'individualisme.

Dès leur sédentarisation, les groupes humains ont produit des systèmes territoriaux, faits de nœuds et de maille, à partir de réseaux viaires ou fluviaux. En somme, des structures régionales avant la lettre. La mise en réseaux des différents groupements humains débouche sur des phénomènes de spécialisation et de solidarité dont les complémentarités conduisent à des processus d'extension.

Peuple	Organisation territoriale
Gaulois	Résulte d'« <i>un espace continu à deux dimensions quadrillé par des villes qui dominaient économiquement et politiquement un arrière-pays rural, et qui étaient reliées par des routes au tracé rectiligne.</i> »
Celte	Fondée sur une logique naturaliste. Ils établissent les partitions en se basant sur des éléments de rupture ou différenciation spatiale, telle : « <i>une vallée ou un ensemble de vallées tributaires du même cours d'eau, un plateau, une plaine, une presqu'île.</i> »

Source : Lacaze 1995, Thévenot, 1987 in Bailly 2009.

### Tableau n° 1 : Organisation territoriale

Corrélativement, se développent des systèmes de contrôle et d'encadrement (à l'image de la cité) se surimposant aux systèmes préexistants à partir des réseaux de communication (Bailly 2009). De tout temps, l'Homme a cherché à commercer. Raoul Blanchard (1928), dans sa méthode de géographie urbaine, évoquait le poids de l'histoire dans l'organisation urbaine et l'accumulation d'expérience pour développer le plan des villes. Ce dernier, ne manquant pas de relever que « *les rôles commercial et industriel sont en général prédominants ; ce sont les fonctions urbaines par excellence* ».

Nous situons un point d'inflexion, au sortir du moyen-âge, où émerge une classe marchande, puis bourgeoise. Celle-ci produisant une rupture dans l'ordre médiéval, tout en concourant à la formation de structures urbaines. Le capitalisme marchand en Europe, par l'accumulation des moyens de productions et de capital, trouve une expression politique particulière en Italie, avec l'émergence de cités-États. Autour de la Baltique, la mise en réseaux des comptoirs de commerce favorise le développement de villes portuaires. La structuration de la Ligue hanséatique, à partir des routes maritimes et commerciales, esquissant des structures d'échanges réticulaires. Par la suite, avec l'ère industrielle tout s'accélère. C'est notamment par l'augmentation des volumes de production, permise par la concentration des travailleurs en usine, et l'utilisation de la cadence du temps contraint, que s'ouvrent les économies régionales.

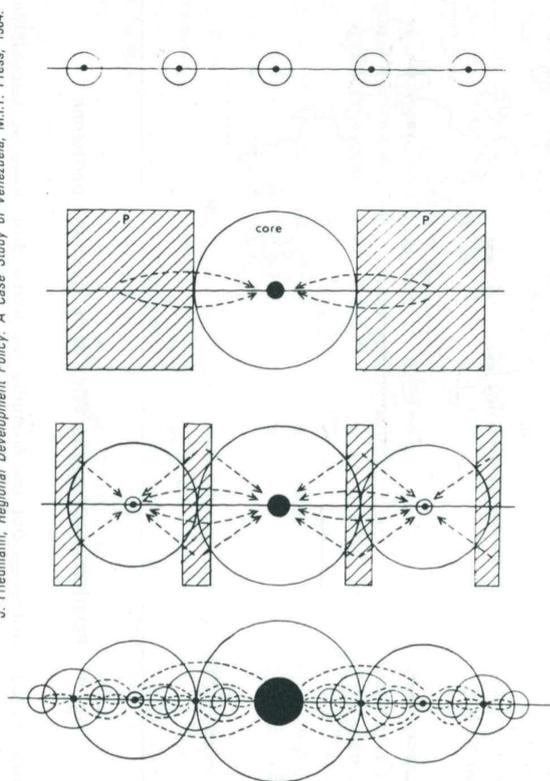
Le phénomène de spécialisation industrielle, qui s'opère sur la période de 1860 à 1914, est tellement considérable qu'il offre une clef de lecture pour sélectionner, filtrer des phénomènes à l'échelle régionale. Une nouvelle unité territoriale devient de plus en plus visible dans le paysage : la région industrielle. Dans l'ouvrage *Le tour de la France par deux enfants*, Bruno (1877) décrit les aventures de André et Julien. Au cours de leurs pérégrinations, les deux enfants découvrent la variété de l'industrie française. Chaque entité dégagée par l'auteur s'apparente peu ou prou à un système productif local (Vanier 2010, Bailly *op.cit.*) c'est-à-dire, une « entité socio-territoriale caractérisée par la présence active d'une communauté de personnes, et d'une population d'entreprises dans un espace géographique et historique donné » (Becattini 1992).

Les facteurs naturels, tels l'enclavement d'une vallée, les facteurs humains, la culture, les savoirs acquis, le tempérament et la volonté (notamment politique) – constituent, tant bien des freins, que des catalyseurs, dans la formation des économies régionales. Le sud-ouest français, catholique et rural, fut plus enclin à la propriété foncière et à l'agriculture. Plus attaché à la pierre, dans cette région émergea une aristocratie toulousaine. La France de l'est, protestante, plus encline à l'entrepreneuriat, fut le support des capitaines d'industrie. Et ce, tandis que se structurait le système bancaire. À plus grande échelle (géographique), dans la vallée jurassienne de la Joux, l'éleveur trouva un complément de revenu pendant les mois d'hiver en développant des compétences en horlogerie. Une division du travail fut mise en place par un système coopératif. Chaque pièce fabriquée convergeant au sein de coopératives pour assemblage. Par la suite naquirent des manufactures horlogères de renommée mondiale : Rolex, Tudor, Audemars Piguet, Patek Philippe. Les compétences acquises au gré des générations finirent par faire de ces régions de véritables industries motrices. Citons, plus au sud, la vallée de l'Arve, berceau de l'industrie du décolletage, actuellement médiatisée pour des problèmes de santé publique.

Le développement de systèmes de communications notamment naval et ferroviaire a concouru à renforcer un double phénomène de différenciation/spécialisation des économies régionales. Au cours des derniers siècles, la localisation industrielle est largement inféodée au coût du transport, particulièrement au regard du poids des marchandises. *Ipsa facto*, les choix retenus furent fréquemment de produire à proximité d'un gisement occupant une place importante dans la chaîne de valeur, et non à proximité d'un bassin de consommation. C'est ainsi que les verreries de Carmaux se situaient à proximité des gisements de charbon, c'est ainsi que l'industrie de l'aluminium – forte consommatrice en eau – fut concentrée à proximité des barrages hydroélectriques. Par ailleurs, l'équipement des vallées pyrénéennes en barrages et conduites forcées permit à des régions dépourvues de ressources géologiques de développer une industrie à l'écart des hauts lieux de la révolution industrielle.

Le rôle du transport intervient toujours de manière plus ou moins subtile dans les économies régionales. Raoul Blanchard (*op.cit.*), outre les rapports de site et de situation, faisait le constat que les villes sont fréquemment situées sur des éléments de ruptures, des discontinuités géographiques. Kinshasa étant un cas d'école éclairant le lien entre polarité et réseau. Avec les progrès techniques permettant de réaliser du transport de masse, et à longue distance, les principes qui organisent la région industrielle n'éclipsent pas un élément : la montée du fait urbain. Le rôle du transport étant déterminant dans la colonisation et l'organisation urbaine des villes post-colombiennes. Situées en zone de plaine, essaimées le long des linéaires permettant de relier les zones de prélèvement, jusqu'aux ports où mouillaient les bâtiments pour rallier l'occident. De manière plus générale, la desserte des espaces urbanisés par des infrastructures de transport permet de commuter les marchandises à une autre échelle du réseau, dessinant des structures polycentriques et interdépendantes.

J. Friedmann, *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, M.I.T. Press, 1964.



**Stade 1** Centres locaux relativement indépendants, sans hiérarchie. Structure pré-industrielle type. Chaque ville est située au centre d'une petite région (sauf dans le cas d'une situation littorale). Les possibilités de croissance sont rapidement épuisées.

**Stade 2** Un noyau central fort (**core**). Structure typique de l'industrialisation, émergence d'une périphérie. Les entreprises et la main-d'œuvre se déplacent vers le noyau central. L'économie nationale se réduit à une région métropolitaine unique.

**Stade 3** Un noyau national unique, des noyaux secondaires périphériques forts. Durant la phase de maturité industrielle, des centres secondaires apparaissent, réduisant la périphérie à des secteurs (cloisons périphériques inter-urbaines) plus faciles à gérer. L'hypertrophie du centre national est évitée.

**Stade 4** Un système de villes fonctionnellement interdépendantes. Complexité de l'organisation spatiale caractérisée par l'intégration nationale, l'efficacité des localisations, les déséquilibres inter-régionaux minima.

Source : Ph. et G. Pinchemel 1997.

### Figure n° 1 : Modèles de développement régional polarisé selon Friedmann

L'interconnexion de différents systèmes régionaux eut comme voie de conséquences de renforcer la spécialisation des régions. Ceci fut notamment permis par le déploiement du rail qui modifia la structure même des régions industrielles en rebattant la carte des zones de production. C'est ainsi qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, l'arrivée du rail fit disparaître l'artisanat pyrénéen des vallées d'Ariège. Ceci, au profit, d'outils manufacturés dans l'est de la France, et produits à grande échelle. C'est ainsi que le vignoble parisien disparaît au profit d'un développement de la viticulture dans le Languedoc et le Roussillon. Régions au climat plus propice et dont l'acheminement d'une telle denrée était permis par le rail. La liste des exemples est non exhaustive.

Bien que l'urbanisation et l'industrialisation, soient des processus, qui ne vont pas systématiquement de pair (Le Galès 2003), en 1909, Paul Vidal de La Blache observait que : « *Si le mouvement de concentration de la grande industrie continue du même pas que depuis un quart de siècle, le rôle des villes dans les formations politiques ne fera que grandir* »<sup>14</sup>. Avant lui, en Angleterre, Halford John Mackinder (1861-1947) théorisait déjà la ville comme un nœud dans un réseau, à travers le concept de nodality. Mackinder envisageait que la croissance et le progrès passaient par les villes, et qu'elles auraient des effets d'entraînement sur l'arrière-pays. C'est donc la nodalité qui structure la vie de relation d'une région (Brennetot, De Ruffray 2014). Autrement dit, « *La ville fait région* » (Boudeville 1961).

<sup>14</sup> Paul Vidal de La Blache définissait l'étude géographique comme « *la science des lieux et non celle des hommes* » (1913). Néanmoins, Paul Vidal de La Blache dans ces dernières années opère un tournant urbanophile (Robic 2003). La géographie vidalienne qui avait assis son savoir et ses divisions sur des bases naturalistes accorde de plus en plus d'intérêt à l'organisation de la vie urbaine.

## II.2 Les chercheurs en sciences régionales à la recherche du *nomos*

« Un modèle c'est une représentation simplifiée de la réalité qui a été élaboré en vue d'une démonstration » (Haggett 1973<sup>15</sup>).

En géographie, l'idée du causalisme fait son chemin, le critère majeur de scientificité devient la réfutabilité des hypothèses. Il s'agit d'une rupture avec la géographie classique qui avait un accès direct au terrain. Du primat du visible au primat de la théorie, les géographes qui se réclament de l'analyse spatiale privilégient les modèles hypothético-déductifs. L'analyse régionale est imprégnée des méthodes qui relèvent des Sciences humaines et sociales (SHS) telles que : la systémique, le structuralisme, la nomologie. Dans l'analyse régionale infusent des conceptions qui relèvent de la cybernétique. La région, en tant que système, est appréhendée comme un ensemble d'objets, assortis de relations entre ces objets et leurs attributs (Hall, Fagen, 1956 in Haggett 1973). Des emprunts sont également faits à la linguistique saussurienne. La démarche structurale vise à rechercher des formes et des structures qui sont à la base de configurations complexes. La région est désormais le fruit d'une posture constructiviste.

La région implique un principe d'organisation (Dumolard 1975), dont l'analyse des interactions fait émerger des relations d'interdépendance. Roger Brunet (1980) envisage la région à partir des structures internes, verticales et horizontales. Par relations verticales, l'auteur évoque « *les relations entre les faits, et non les lieux : la position, le milieu naturel, l'économie, la stratification sociale, les comportements démographiques, les attitudes, etc.* » (*Ibid.*, p. 9). Quant aux relations horizontales, il s'agit des liens qui s'établissent entre les lieux, les personnes (*Ibid.*). La région est envisagée de manière fractale, par des emboîtements successifs de structures locales dont les relations horizontales dotent le système d'une cohésion. Ceci, dès lors que les forces internes et externes de l'ensemble sont stabilisées, en homéostasie.

La complexité des modélisations possibles ne doit qu'à l'extrême étendue des variables mobilisables. Le réel étant insaisissable dans sa globalité, il convient donc, pour s'en approcher, de passer par des schémas préalables d'intelligibilité, puis de les tester, de les confronter au réel. Il s'agit d'une rupture majeure avec le paradigme de la géographie classique, idiographique. La démarche régionale s'attache moins à pointer les singularités observées qu'à tendre vers une généralisation. Ceci sous-tend l'engagement des chercheurs puisqu'une problématique ne prend corps que dans le cadre théorique dans lequel on se positionne. En l'espèce, la région en tant qu'espace fonctionnel est résolument l'espace de l'économie :

### Encadré n° 3 : Une définition à la fois agrégative et organique de la région polarisée

« La région polarisée se définit comme l'ensemble hiérarchisé d'une métropole, de ses satellites et de l'univers rural qu'ils commandent. C'est un espace hétérogène dont les diverses parties sont complémentaires et entretiennent entre elles et tout spécialement avec le pôle dominant plus d'échanges qu'avec les pôles de même ordre des régions contiguës. C'est, en définitive, un lieu d'échange de biens, de services et d'informations dont l'intensité interne est supérieure en chaque point à l'intensité externe. La région polarisée est intégrée. Ce n'est pas une autarcie : c'est un système. » (Boudeville 1972.)

15 La première édition en anglais date de 1965.

Il est possible d'observer que les stades du développement industriel et urbain se sont opérés sur le même pas de temps que la révolution newtonienne. Cette concordance, totalement fortuite, nous offre une transition commode pour aborder la formalisation des modèles de l'espace fonctionnel développés par les tenants de l'analyse spatiale. Le modèle gravitaire de William Reilly (1931) – par un transfert analogique des sciences de l'univers appliquées aux sciences régionales – repose sur l'interaction entre deux phénomènes, dont on postule la régularité. Dans le modèle gravitaire, il est supposé d'une part que le poids des objets (villes ou régions) a des incidences sur la densité des échanges, et d'autre part, que les interactions seront d'autant plus faibles que les objets sont éloignés. Plus clairement : « *deux corps s'attirent en raison directe de leur masse et en raison inverse de la distance qui les sépare* »<sup>16</sup>.

Dans le modèle gravitaire, la ville est réduite à une fonction de centralité. Elle comporte un rôle d'encadrement pour sa région. La polarisation des services offerts, en un lieu précis, induit une fonction d'attraction dans l'environnement plus ou moins immédiat de la ville. Selon la règle formulée par George Kingsley Zipf (1902-1950) formulée en 1949, à la hiérarchie des places est corrélée la rareté des ressources. La place dominante d'une ville par rapport à une autre induit une hiérarchie entre des centres – selon une loi rang-taille – et de fait, des services offerts ou disponibles (Billard 2009 *in* Bussi – dir.).

#### Encadré n° 4 : La règle de Zipf (1920-1950)

Elle fut formalisée à partir de travaux empiriques qui ont conclu « *qu'il existe dans chaque pays une progression géométrique inverse entre la taille des unités et leur nombre [...] qui montre une relation statistique dans un réseau urbain entre la population des villes et leur rang* » (Baudelle 2016). « *Cette observation rend compte de la structuration d'un réseau urbain à partir des petites villes disséminées, encadrées par un nombre plus réduit de villes de rang supérieur selon l'expression :*

##### ***P<sub>n</sub> PI/NQ***

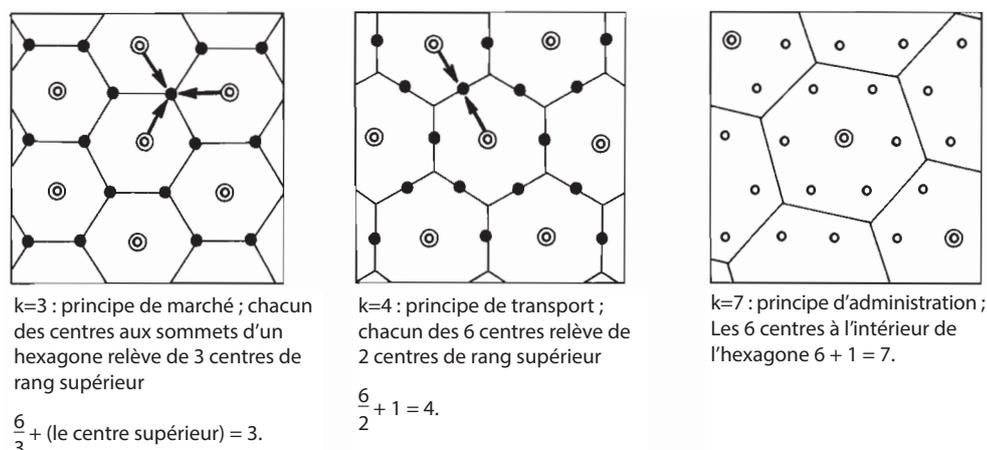
***P<sub>n</sub>*** est la population de la ville de rang ***n***, ***PI*** la population de la plus grande ville, ***N*** est le rang et ***Q*** est un exposant positif caractérisant le degré de hiérarchisation ». (Benko 2013)<sup>1</sup>

1 *In Dictionnaire de la géographie et des sociétés* de Jacques Lévy et Michel Lussault (*op. cit.*).

Dans le champ de la géographie, le transfert analogique est néanmoins malaisé. Le modèle gravitaire mobilise un référentiel euclidien qui n'intègre pas l'anisotropie propre à l'espace géographique. Quant à la fonction d'attraction, à la différence des lois de la physique où lorsqu'il y a attraction, toute la masse est attirée, en géographie, seuls certains flux de biens ou de personnes sont attirés (Gillon 1997). Ce qui peut être amplifié par le déploiement des infrastructures de transport.

Bien que ce modèle causal soit utilisé en aménagement et en planification, il reste peu prédictif (*Ibid.*). L'intérêt de sa présentation n'égale que les tentatives de modélisation qu'il permet. Le postulat du modèle des lieux centraux formalisé par Walter Christaller (1893-1969) – à partir du modèle gravitaire et de la règle de Zipf – est basé sur la rationalité des agents économiques. Ceux-ci cherchant à générer un profit maximum (Lösch 1946) en fournissant un effort minimum (Weber 1929). C'est une situation de marché que Christaller pose comme le facteur premier de l'organisation régionale.

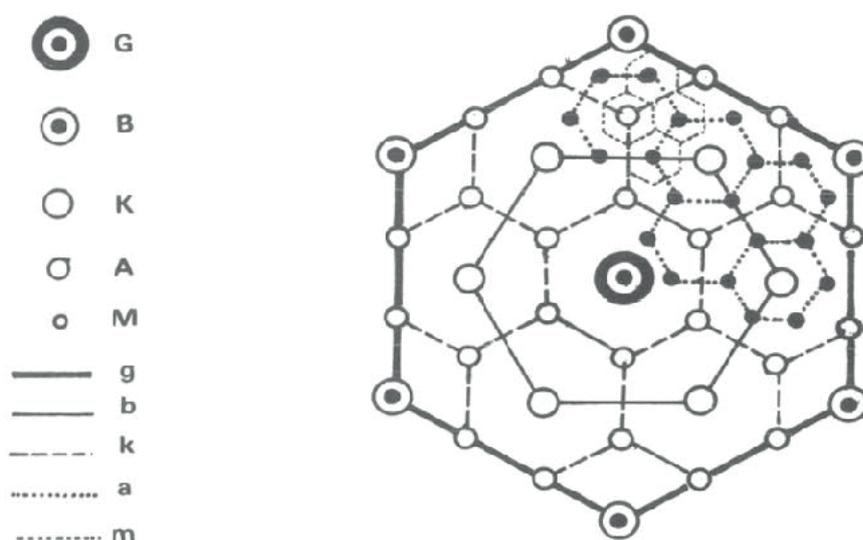
16 Définition extraite de la revue *Géocofluences*.



Source : Ph. et G. Pinchemel 1997.

**Figure n° 2 : Les trois principes d'organisation des centres et de leurs limites suivant Walter Christaller**

La formalisation d'hexagones à partir de triangles équilatéraux est envisagée comme la forme optimale de l'accessibilité à même de satisfaire trois principes d'organisation. La distribution des lieux centraux pour organiser la desserte optimale varie selon que l'on privilégie le principe de marché, de transport ou d'administration (figure n° 2). Le modèle des lieux centraux est fractal (figure n° 3). Il formalise un maillage optimum de l'espace, en fonction d'une hiérarchie de centre, et de leur capacité à polariser l'espace environnant.



Source : Claval 1972.

**Figure n° 3 : Emboîtement des aires de marché d'après Walter Christaller**

Deux notions sont essentielles pour comprendre la disposition des places centrales : la portée et le seuil. La portée indique la distance maximale de vente de chacun des produits, et le seuil représente la distance minimum qui permet de produire de manière efficace, sans que les centres n'entrent en situation de concurrence (Lalanne 2010). Ce modèle fut fortement malmené et critiqué pour son caractère

géométrique. À l'instar du modèle gravitaire, les conditions idéales de son application présupposent des espaces homogènes qui n'existent pas dans la réalité.

Des travaux précurseurs – de August Lösch et Edward Ullman – ont toutefois trouvé des applications concrètes dans certaines grandes plaines homogènes des États-Unis (Djament-Tran 2014). En Europe, le modèle de Christaller a intéressé la planification « *des territoires de l'est par l'Allemagne nazie et la Pologne des années 1956-1973* » (Baudelle 2016 p. 233). La tâche consistait à faire de ce modèle un outil d'assimilation des peuples :

*« à transformer (schaffen = créer) rapidement, de manière planifiée et en sachant quel est le but, toutes les communautés spatiales d'ordre inférieur et supérieur formées d'elles-mêmes au cours d'un long développement, progressivement et souvent de manière non souhaitable (in unerwünschter Weise), afin qu'elles deviennent le plus vite possible des membres actifs et fertiles du tout spatial du Reich. [...] »* (Christaller, cité par Radeff, Nicolas 2015).

Outre les considérations théoriques et idéologiques, ce qui brise le modèle c'est bel et bien l'inflation des mobilités, et notamment les voyages à buts multiples qui mettent en concurrence les lieux. Le modèle de Christaller ne peut éventuellement être pertinent que pour une clientèle captive. L'image des maillages des services déconcentrés de l'État étant éclairante. Les préfetures de Région n'entrent pas en concurrence.

Moins centrées sur la réduction de l'humain à un simple agent économique, les recherches actuelles se focalisent sur les dynamiques territoriales. Ces dernières décennies, les approches intéressent moins les « *répartitions et localisations (stocks), pour penser les territoires en termes d'interdépendances et d'articulation (liens et flux)* » (Cattan 2014).

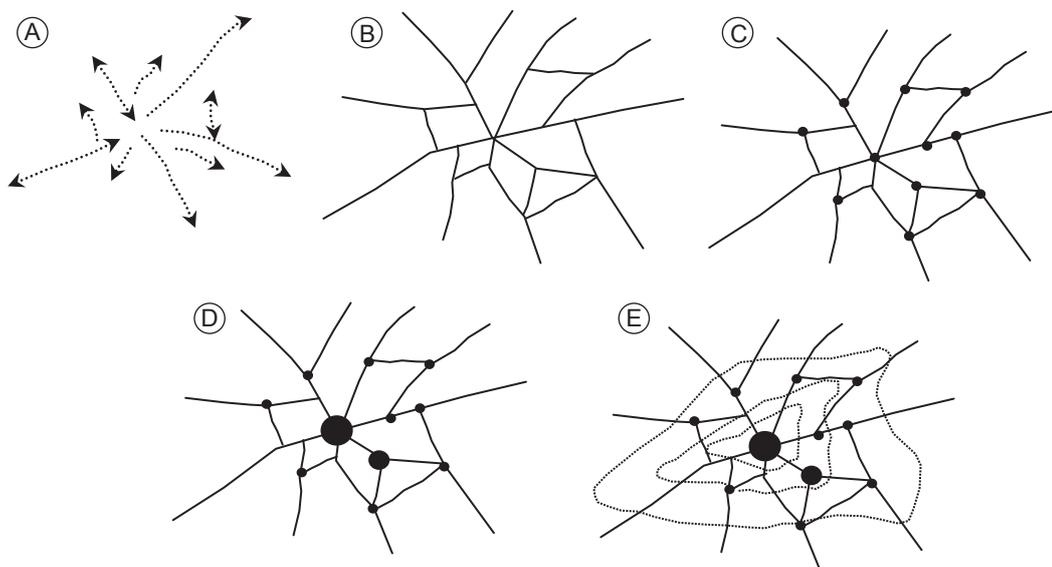
### **II.3 L'espace fonctionnel à l'épreuve de la dialectique de la polarité et des réseaux**

*« Le moraliste peut tonner contre les grandes villes. La civilisation ne saurait s'en passer. »* (Levasseur 1891).

*« Là où grandissent les cités, l'humanité progresse ; là où elles dépérissent, la civilisation elle-même est en danger. »* (Reclus 1895)<sup>17</sup>.

En économie, la délimitation des structures économiques dépend de la densité de flux qu'elles émettent (a), dont l'intensité décroît, au fur et à mesure que la distance augmente (b) et que se révèle la proximité d'une structure voisine (c) (Vining 1953 in Haggett *op. cit.*). C'est notamment de ce postulat qu'en géographie urbaine, Peter Haggett (1973) analysa les flux qui s'échangeaient entre plusieurs nœuds. La variabilité de leur taille, ayant comme voie de conséquence de structurer l'espace de manière hiérarchique. Cette hiérarchie étant déterminée par le volume de flux gouvernés. Les nœuds finissent par dominer des surfaces, dont l'aire de contrôle est fonction de la position du nœud, de sa place dans la hiérarchie. Cela permet de formaliser une aire d'influence aréolaire, entre le centre d'impulsion et les périphéries. Le centre étant une zone de haute intensité, et la périphérie son opposé (Baudelle *op. cit.*), le champ d'interaction diminue selon un gradient d'intensité.

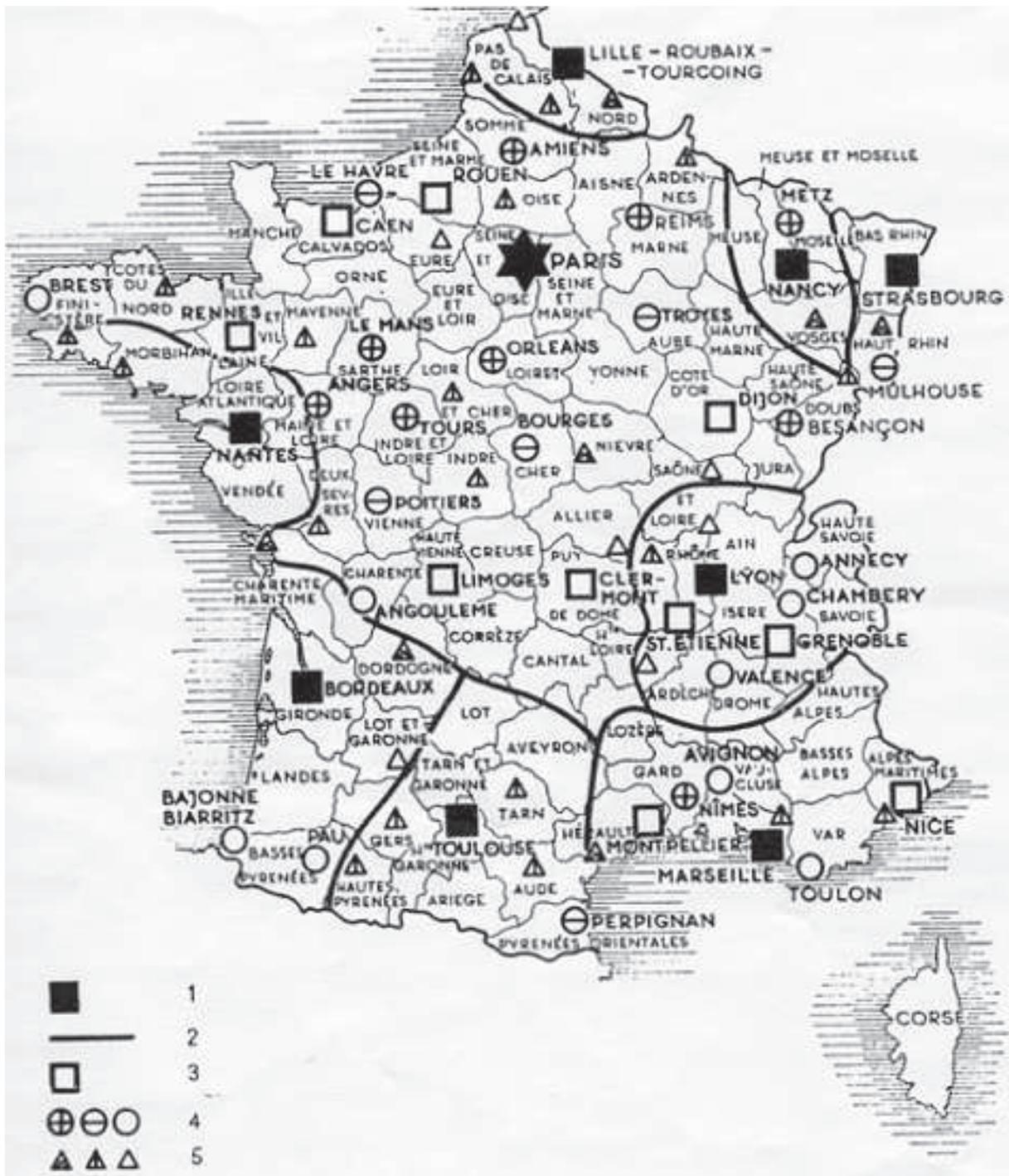
<sup>17</sup> Cités par Robic, 2003.



Source : Haggett 1973.

**Figure n° 4 : Étapes de l'analyse des systèmes régionaux : A/ Mouvements, B/ Réseaux, C/ nœuds, D/ Hiérarchies, E/ Surfaces**

Peter Haggett considère la région polarisée comme un système, et plus particulièrement comme un système ouvert. Le concept de *nodality* y est central. L'intérêt se précise sur l'animation des flux qui s'en dégagent, pour l'étude des canaux le long desquels ils se produisent, et qui forment le réseau. Les flux caractérisent des apports d'énergie, et leur circulation résulte des besoins biologiques et sociaux d'une organisation. En géographie humaine, à l'intérieur de la région polarisée, villages, villes, métropoles, sont liés par des interactions des mouvements de flux matériels ou immatériels (de capitaux, d'idées, de population, de biens et de services, etc.). Les travaux de thèse de Michel Rochefort sur l'organisation urbaine de l'Alsace (1958) ont concouru à déterminer une hiérarchie de centres urbains et de leur zone d'influence pour donner à voir la clef de l'organisation régionale.



1. métropoles ; 2. limites actuelles des zones d'influence des métropoles ; 3. centres régionaux ; 4. villes à fonction régionale incomplète ; 5. villes se situant au niveau des chefs-lieux de département bien équipés (dans les deux dernières rubriques, les trois signes différents correspondent respectivement aux trois subdivisions distinguées dans le classement global).

Source : Michel Rochefort 2003.

**Figure n° 5 : Fonction régionale dans l'armature française ; localisation des villes appartenant au niveau régional**

La région fut instituée en qualité d'espace fonctionnel, pour servir d'appui à des programmes d'actions. La politique des métropoles, dite d'équilibre, par rapport à Paris, portait la volonté de créer une fonction d'attraction en misant sur les effets d'entraînement que génère un pôle pour sa région. Il s'agissait de la mise en politique de la théorie des pôles de croissance portée par François Perroux (1903-1987). Le développement des villes et des régions s'effectuant par le pôle de croissance. Pôle de croissance qui, en tant qu'unité économique, modifie les structures régionales pour augmenter le taux de croissance du produit régional global. C'est donc par « *l'intermédiaire des villes que la région peut faire jouer son avantage comparatif* » (Thisse 2012 p. 21). La région est liée à un pôle, une courroie d'entraînement qui la propulse, à la condition de créer un environnement propice à la diffusion de l'activité économique.

Parmi les échanges polarisants, la distribution hiérarchisée de centres de services relevant du tertiaire administratif, est un élément qui structure la vie de relation (Ph. et G. Pinchemel *op. cit.*). Pourtant, Michel Rochefort (2003) déclarait que ce discriminant n'avait pas été au centre des préoccupations lorsqu'il fut en charge, avec Jean Hautreux, de dégager la physionomie de l'armature urbaine de la France (1965). Leur formalisation devait nourrir le politique pour la mise en œuvre de mécanismes institutionnels à même de créer les conditions de l'émergence d'un réseau de métropoles. Leurs analyses furent essentiellement centrées sur l'économie.

En 1890, Alfred Marshall (1842-1924) évoquait les aspects positifs de la concentration, de la spécialisation industrielle, et l'atout de la grande ville au regard de son rôle dans la diversification des activités (Talandier, Davezies 2009). Quant aux effets de diffusion des fruits de la croissance, selon Laurent Davezies (2008), en France, cette mécanique fut opérante des années 1950 aux années 1980. Pour l'auteur, sur cette période, nous avons assisté à un étalement de la production et à une réduction des disparités de PIB par habitant. Cependant, « *à partir des années 1980, le mécanisme s'enraye et s'inverse* » (*Ibid.*, p. 10). Au cours de cette période, la France fut en proie à la désindustrialisation, les économies régionales, particulièrement lorsqu'elles sont monocentrées, débouchent sur des crises territoriales. La grande ville, lors des années 1990, est théorisée comme la solution. D'un point de vue strictement quantitatif, cette posture n'est pas tant éloignée de la règle de Zipf dans la mesure où elle confère une dimension normative à la notion de masse et de rang (Talandier, Davezies *op. cit.*). Durant cette décennie, l'heure est au *big is beautiful*, et peut-être à une certaine idéologie de la métropolisation.

Les recherches qui émanent des tenants de la Nouvelle économie géographique (NEG) se focalisent sur les effets liés à la concentration des activités, en se fondant sur l'hypothèse que ceci permet de générer des externalités, des transferts de valeurs sans contreparties monétaires (Davezies 2015 p. 33). Malgré la cherté du foncier dans le cœur des métropoles, les aspects de la polarisation, inhérents à la tertiarisation de l'économie, sous-tendent la nécessité pour les acteurs économiques de s'agréger en un même lieu. En substance, l'intérêt est moins la géographie des coûts que la géographie de l'organisation (Veltz, Zarafilan 1993). Ceci étant motivé par la recherche de logiques assurantielles (Veltz 2014), mais également par la nécessité des acteurs économiques d'être en situation de coprésence. La coprésence produit « *une accentuation de la densité et, en général une augmentation de la diversité des objets coprésents. Or le couplage de la densité et de la diversité est au fondement de la dynamique des grandes villes et de l'urbain.* » (Lussault *op. cit.*). Quant à la formation des grandes agglomérations, pour Paul Krugman, c'est le faible coût des transports qui l'explique (Thisse *op. cit.*).

Paul Vidal de La Blache observait que : « *Villes et routes sont les grandes initiatrices d'unité ; elles créent la solidarité des contrées* » (1910). Cette double réflexion à partir d'observations empiriques sur la montée du fait urbain et de la mobilité est toujours de mise. Dès ses premières heures, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) a eu pour mission d'améliorer l'accessibilité et de promouvoir un aménagement équilibré des territoires ruraux (Desjardins, Géneau de Lamarlière 2016 – dir.). Néanmoins, ces dernières décennies, la distance intervient de manière plus subtile et contraint les choix de localisation autrement que ne le faisaient les facteurs traditionnels (Fujita, Thisse 1996). La connectivité des aires urbaines devient un élément déterminant des politiques d'aménagement. L'inflation des mobilités, et la dimension réticulaire de l'espace fonctionnel rompent avec une lecture fractale de type christallérien. Il ne suffit plus pour une région ou une métropole d'appartenir à un système territorial national ou supranational central. L'embranchement, la connectivité d'une métropole lambda branchée sur les réseaux modernes de communication, est plus proche du centre d'impulsion qu'une région enclavée d'un pays riche.



Source : Ascher 1998.

**Figure n° 6 : Organisation spatiale de type christallérien (à gauche), structuration en archipel (à droite)**

La mondialisation actuelle induit la capacité des lieux à s'insérer dans les réseaux qui deviennent les vecteurs de structurations d'espaces fonctionnels. Les infrastructures de transport sont des outils de structuration régionale pouvant renforcer une fonction de centralité par rapport à d'autres de manière à rendre le développement régional, à une échelle donnée, plus équilibré par le désenclavement d'une région. Ce qui, à une autre échelle, produit un effet tunnel. La figure n° 6 fournit une base théorique des enjeux de desserte qui, *in fine*, renforce le caractère anisotropique de l'espace géographique dans un contexte, régi par les règles de la compétitivité.

Le processus actuel d'archipélisation peut trouver plusieurs éléments d'explicitations qui découlent directement du phénomène de spécialisation de l'économie. Ce premier raisonnement a pour effet de produire une tautologie ; le niveau de spécialisation du commerce entre certaines villes entraîne la formation de systèmes urbains dont certaines relations se retrouvent privilégiées parce que spécialisées. Il est cependant permis de dresser une typologie des réseaux de villes.

**Encadré n° 5 : Typologie des réseaux de villes :**

Gérald Billard (2009 *in* Bussi – dir.) à partir des travaux de Roberto Camagni (1992) a produit une classification des réseaux, d'une part en fonction de leurs portefeuilles d'activités, et d'autre part, en fonction des interactions qui les dominent. Il se dégage (a) des réseaux de villes basés sur la relation complémentarité/spécialisation de centres interconnectés. Les actifs circulants sont liés à la division spatiale du travail, par exemple : la *Randstad Holland*. Des réseaux en synergie (b) basés sur des centres similaires, qui permettent d'absorber les aires de marchés autour d'eux, tout en générant des économies d'échelle (les places financières, par exemple). Les réseaux d'innovation (c) mobilisant une pluralité d'acteurs, de « centres coopérants », autour de projets structurants (exemple : les LGV).

La deuxième tentative d'explication du phénomène d'archipélisation relève des effets spatiaux de la spécialisation économique. Car, dans le même temps que s'opère un processus de spécialisation des facteurs de production entre les économies régionales, il se produit un phénomène de concentration des moyens en un nombre minimum de lieux interconnectés. Dans cette hypothèse forte, nous retrouvons la règle de Zipf, puisque, dans la hiérarchie des pôles urbains et des espaces fonctionnels, une fonction identique concourt à l'établissement des relations étroites entre les rangs des villes.

*Ipsa facto*, le modèle de cohésion socio-spatial, basé sur la relation métropole/hinterland est contrarié par une horizontalité des processus. Les pôles se développent, mais ils fonctionnent en interrelation croissante (Veltz *op.cit.* ; Veltz, Davezies 2006). Thérèse Saint-Julien dans sa contribution aux travaux de prospective menés par Guy Baudelle et Frédéric Carlier (2013)<sup>18</sup> présage qu'à l'horizon 2030, les portefeuilles d'activités, axés sur de nouvelles économies urbaines, vont concourir à une réorganisation des chaînes de valeurs. Pour l'autrice, le processus de rétraction de l'appareil productif et d'archipélisation est toujours actif. À terme, ces éléments de contexte devraient déboucher sur un polycentrisme actif. D'une part, la mise en réseau des villes à échelle internationale devrait affaiblir le modèle hiérarchique qui prédominait. D'autre part, à l'échelle des aires grandes urbaines, l'étalement urbain et le coût de l'immobilier devraient faire basculer les organisations traditionnellement monocentriques, en système polycentrique (*Ibid.*). Ces éléments de diagnostics rendant les systèmes de communication, et particulièrement les infrastructures de mobilité, prégnants aux espaces vécus à toutes les échelles de la mondialisation.

*Infine*, les objets de l'analyse spatiale s'intéressaient moins aux effets de différenciation, pour tendre vers des modèles nomothétiques et transposables, formalisés à partir de l'observation d'une hiérarchie de centres, et de la densité des flux qui s'en dégage. L'espace est perçu comme une étendue neutre, jouant le rôle de support des activités. Les tenants de ces analyses – Richard Chorley (1927-2002), William Bunge (1928-2013), Torsten Hägerstrand (1916-2004), Walter Isard (1919-2010) – ont privilégié l'étude de la rentabilité et de l'efficacité par les interconnexions avec l'économie. Les découpages des analystes spatiaux vont souffrir du procès d'avoir produit une connaissance au service des dominants. C'est tant le maintien d'un ordre établi et l'optimisation de l'économie libérale qui sont critiqués.

<sup>18</sup> p. 110-120.

*« Un système dans lequel un noyau donne des impulsions, draine des richesses des périphéries qu'il capitalise à son profit, exerce une surveillance politique et économique sur les auréoles » (Brunet, Dollfuss 1990).*

Une nouvelle génération de géographes se positionne autrement,<sup>19</sup> rejetant les superstructures aliénantes.

### **III. Espace vécu, espace de l'aliénation**

*« Percevoir c'est engager tout d'un coup tout un avenir d'expérience dans un présent qui ne le garantit jamais, percevoir, à la rigueur, c'est croire à un monde » (Merleau-Ponty 1945).*

Pour avoir une vue complète des approches de la région, nous ne souhaitons pas faire l'économie d'une présentation convoquant l'espace vécu. En l'espèce, la région, en qualité d'espace vécu, relève de la phénoménologie. Après avoir esquissé les contours de celle-ci, assez rapidement, sa confrontation avec la territorialité des collectivités politiques fait jaillir un point aveugle : l'aliénation. Armand Frémont (1999) ne manquait pas de relever que les politiques d'aménagement étaient confrontées à une dialectique, celle de faire « avec » et non pas « pour » les habitants. En cela, il opposait la région en tant qu'espace vécu à l'espace aliéné.

Le corpus mobilisé pour appréhender les conséquences de la Réforme territoriale, par les SRADDET, comme par les entretiens collectés, constitue un matériau dont l'analyse par la dialectique a une certaine filiation avec l'espace vécu. Dès lors que l'aménagement, en tant que compétence de mise en valeur, et de transformation esthétique, est confisqué, et confiné dans les cénacles des technostructures, elle n'est plus un acte de création (*Ibid.*).

*« L'aliénation vide progressivement l'espace de ses valeurs pour le réduire à une somme de lieux réglés par les mécanismes de l'appropriation, du conditionnement et de la reproduction sociale. L'homme, étranger à lui-même et aux autres, devient étranger à l'espace où il vit » (Ibid. p. 249).*

Nous avons fondé notre tentative d'approcher la région par la phénoménologie, à partir de la dialectique de l'espace vécu et de l'espace aliéné. Ceci, en convoquant la mobilité des individus (III.1). Par la suite, nous avons centré l'analyse sur la dialectique de l'espace vécu et du territoire (III.2). Dans une troisième sous-partie, la dialectique du centre et de la périphérie nous semble occuper une place singulière dans un pays centralisé (III.3).

#### **III.1 L'espace vécu, produit et résultat du processus de construction de la spatialité**

*« La construction subjective de l'espace est le fruit d'une mémoire, issue de la répétition sur le temps long d'un certain nombre d'itinéraires » (De Certeau 1990).*

Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) considère que l'espace et le temps sont des abstractions, des catégories philosophiques qui fondent l'unité de la connaissance. Pour autant, l'espace n'est pas un *a priori*, « il n'est pas ce milieu vague et indéterminé qu'avait imaginé E. Kant » (Durkheim 1912). Pour nombre de chercheurs en SHS au contraire, c'est l'organisation sociale, qui détermine l'organisation spatiale. Néanmoins, il est impossible de ne pas assimiler la région en tant qu'espace

---

<sup>19</sup> Cette rupture des nouveaux géographes avec les tenants de l'analyse spatiale signe peut-être aussi un procès de génération, un besoin de tuer le père.

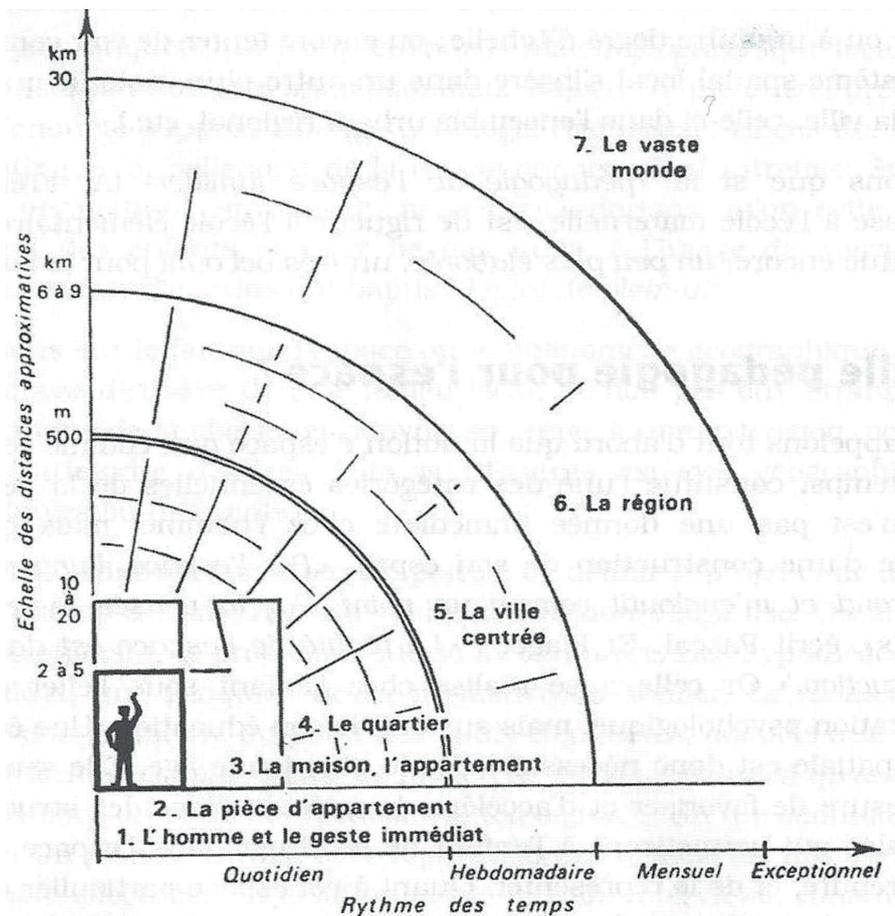
vécu à un référentiel kantien. L'espace kantien est avant tout l'espace de l'intériorité, un *a priori* de notre intuition sensible.

*« L'espace ne représente aucune propriété des choses en soi – soit qu'on les considère en elles-mêmes, soit qu'on les considère dans leurs rapports entre elles – c'est-à-dire aucune détermination des choses qui soit inhérente aux objets mêmes et qui subsiste si on fait abstraction de toutes les conditions subjectives de l'intuition. » (Kant 1781).*

La région échappe doublement au géographe. Les outils et les méthodes qui jusque-là prévalaient ne permettent pas de ciseler un espace vécu. L'espace vécu induit un nouveau matériau, un changement de logiciel, des outils de collecte et de traitement *ad hoc*. La région apparaît par le document, le récit individuel et les entretiens, les approches qualitatives, les cartes mentales. Les études portent sur l'échelon micro, l'espace de l'intime. Il reste possible, d'approcher la région à partir de sciences connexes, par les modes de production de la spatialité.

Dès les premiers âges de la vie, nous produisons de l'objet en découpant l'espace afin de le rendre intelligible. Le nouveau-né lit le monde en fonction des unités qui le composent (Winnicott 1965). Celui-ci n'ayant qu'une vue parcellaire et une faible acuité visuelle, la spatialisation est à la fois topologique et sensori-motrice. La mobilité, de fait, est essentielle au processus d'individuation (Malher 1972).

Les études « individus centrées », qui posent les soubassements de la région en tant qu'espace vécu, se fondent également sur la proxémie de Edward T. Hall (1971). Chez l'adulte, l'aliénation fait partie intégrante du processus de construction de l'espace vécu. À partir de l'individu se déploient des cercles concentriques qui circonscrivent des espaces du plus au moins maîtrisé : les sphères de l'intime, du personnel, et enfin la sphère sociale et publique. Dans le sillage de ce type d'analyse, Abraham Moles et Elisabeth Rhomer (1978) ont hiérarchisé l'espace en sept coquilles (figure n° 7).



Source : Frémont 1999.

**Figure n° 7 : Les coquilles de l'homme d'après Moles et Rhomer**

Les limites des coquilles sont tracées en fonction de l'expérience de l'individu, de son rapport à l'espace, de sa praxis. Le découpage élaboré correspond ainsi à une catégorie de possibilité d'actions différentes, du sujet au vaste monde. Il s'appuie à la fois, sur une dimension sensorielle et sur un programme d'activités, d'actions. Les coquilles reposent sur la mobilisation d'une compétence topologique, relative à l'expérience, et donc à l'espace sensible qui se construit dans le temps et l'espace.

Bien qu'« *il n'existe pas une cartographie donnée des espaces vécus en France* » (Damette 1979), des apports de la psychogéographie, restent permis par la formalisation d'une région en carte mentale. Ils conduisent à une surabondance, et à une surreprésentation des espaces maîtrisés (a). Maîtrisés car plus connus, la mémoire possédant plus de détails. Ces espaces sont reliés entre eux par des espaces dilatés, flous, ou étirés, inhérents à la mobilité (b). Parce que nous ne maîtrisons pas les rapports topographiques de distance, lors d'itinéraires, aux vitesses de déplacements inégales. Ceci a comme voie de conséquence de modifier notre perception. Et par la suite, d'ouvrir la boîte de la subjectivité pour positionner les espaces du quotidien (c).

Les sciences connexes ont développé des approches originales qui ont permis de cerner la construction de la spatialité par une phénoménologie de la territorialité. Le *cultural turn* amorcé au cours des années 1970 par le développement d'une approche constructiviste de la culture convoque le paysage comme médium, fondé non plus sur la dialectique homme-environnement, mais sur la base d'une dialectique

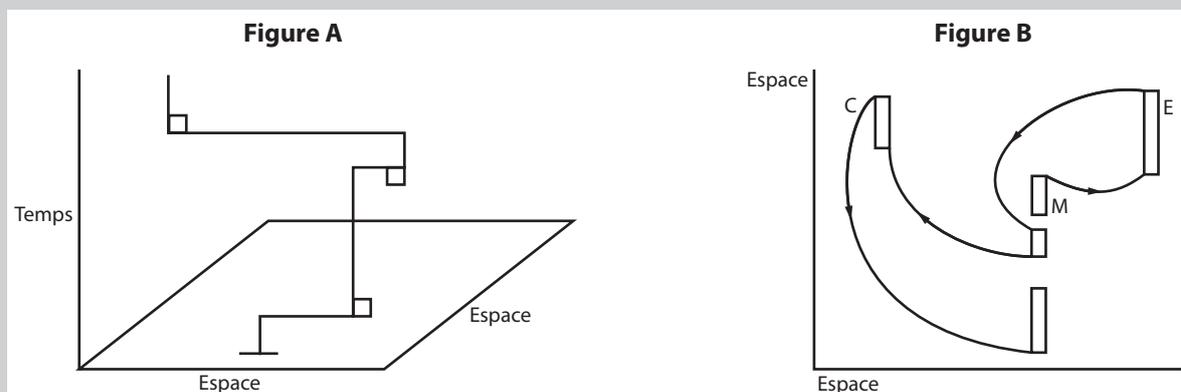
nature-culture. La région, par les genres de vie, traduisait l'appropriation collective. Le paysage, dans les nouveaux modes de conceptualisation, exprime une relation à la fois émotive, affective et savante du *dasein*, soit l'être au monde Heideggerien. Cette relation entre le sujet et l'objet, Augustin Berque la théorise par la médiance.

« *Le paysage est la manifestation sensible à une certaine échelle d'espace. Cette relation établit une unité entre le sujet et l'objet, unité dont la réalité ne peut être pensée ni comme objet ni comme sujet, mais comme trajet perpétuel entre les deux termes, trajet impliquant à la fois une causalité séquentielle (objective) et une causalité projective (métaphorique). À la fois déterminé et déterminant, le milieu est de nature trajective.* » (Berque 1985).

La médiance est un mode de conceptualisation de la relation à l'espace, à la fois en tant que sens de la relation d'une société à cette étendue terrestre et mode de spatialisation d'une société à son environnement. Cela se traduit par des transformations esthétiques, et donc, par une mise en ordre de l'espace déterminée par la culture. Tout milieu est soumis à cette intention, c'est la motivation existentielle d'Augustin Berque.

L'espace aliéné c'est *in fine* l'espace de l'aménagement, ce que peut révéler une approche par la mobilité, au regard de la dialectique des pôles et des réseaux. La région en tant qu'espace vécu est « *l'ensemble des lieux où l'homme peut aller et venir en moins d'une journée* » (Frémont *op.cit.* ; Claval *op.cit.*). Anthony Giddens (2005) à partir de travaux de Torsten Hägerstrand (1916-2004), associe la mobilité au processus de régionalisation. Giddens définissant la régionalisation comme le caractère spatio-temporel de l'interaction sociale à partir de différents lieux de coordination des activités quotidiennes.

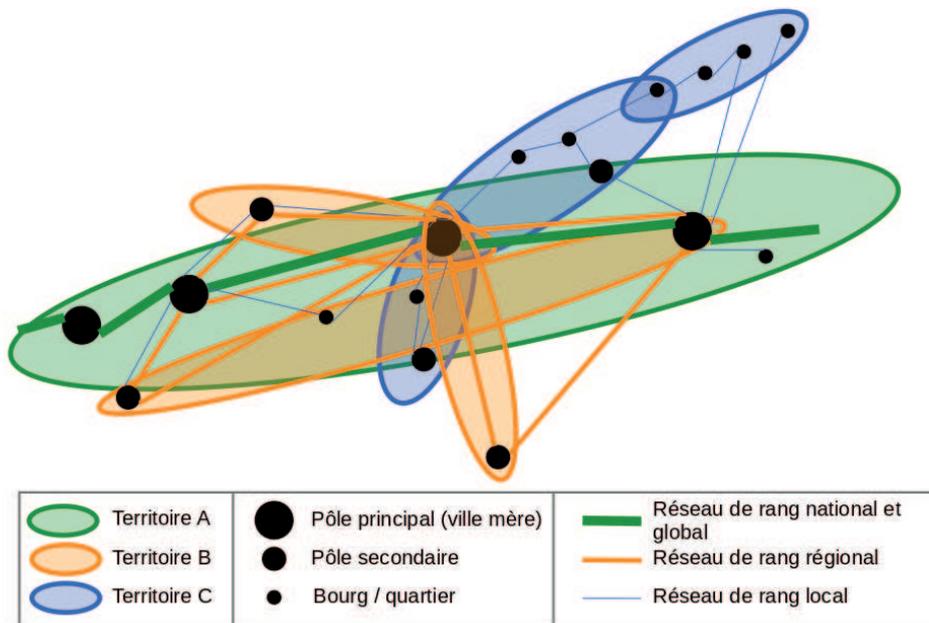
**Encadré n° 6 : De l'espace vécu à l'espace aliéné : la routinisation de l'interaction sociale selon Anthony Giddens.**



La figure A illustre le type de représentation graphique des sentiers spatio-temporels mise au point par Hägerstrand. L'espace-temps est représenté de façon « latérale », et la flèche du temps représente une séquence temporelle précise, le plus souvent équivalente à une journée de travail.

Giddens propose de la compléter sur le plan conceptuel – « avec une représentation en mode plongée, ce qu'illustre la figure B. Les lignes fléchées représentent les sentiers des mouvements spatio-temporels. La longueur des lignes, le temps de déplacement, mesuré de façon chronométrique, entre des stations, au cours d'une journée précise et par une personne en particulier. La longueur des rectangles indiquant le temps passé en un lieu donné : maison (M), école (E), cinéma (C). ». (Giddens 2005 p. 189)

Actuellement, les besoins et les opportunités de déplacement constituent les ferments d'une territorialité en réseau, la figure ci-dessous formalisant l'espace vécu du quotidien, à partir de l'accessibilité offerte en fonction d'une hiérarchie de réseaux.



Réalisation : Yannick Morisset 2022.

**Figure n° 8 : Tentative de formalisation de la territorialité à partir de la dialectique des pôles et des réseaux de mobilité**

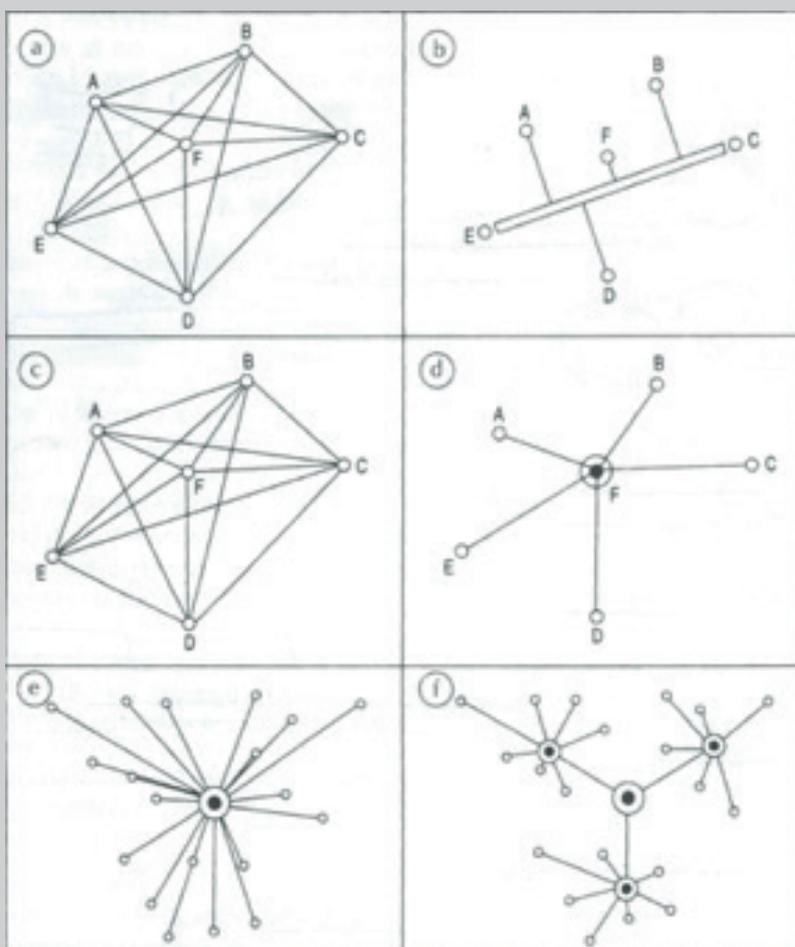
Les réseaux assurent la connexion entre les espaces du quotidien et déploient « leur trame à partir du pivot constitué par le lieu de résidence (Founry, Micoud 2002 in Debardieux, Vanier – dir.). Pour les auteurs, « l'individualisation des modes de transport et des pratiques conduisent à l'individualisation des espaces connus et fréquentés » (Ibid.). La figure ci-dessus matérialise l'espace vécu, par les effets d'une territorialité inféodée aux réseaux de mobilité. Les réseaux du quotidien, qu'il s'agisse d'une LGV, du réseau régional ou local et les conditions de leur accès, déterminant notre espace vécu. À l'excès, ils peuvent conduire à une stratification sociale.

Des travaux d'Anthony Giddens, à la formalisation d'une territorialité par les réseaux de mobilité, c'est ici que l'aménagement du territoire par la puissance publique et l'organisation de l'espace économique règlent la mécanique de notre quotidien. Tous deux infléchissent très fortement notre liberté de choix, dans la mesure où la routinisation de nos déplacements quotidiens est fortement déterminée par l'impératif de rentabilité des services offerts sur espace donné.

Aux antipodes de l'espace aliéné, les infrastructures de transport sont considérées comme un fondement de la politique d'aménagement du territoire, ceci dans une vision égalitaire de l'accessibilité de tous aux réseaux rapides (Zembri 2004). Le réseau concourt à la fabrication du territoire. Dans la doxa saint-simonienne, il tend à être associé à des valeurs. Les chemins de fer sont perçus comme « des agents démocratiques, dans le sens légitime et régulier du mot. Ils mettent à la portée de toutes les classes un instrument de locomotion qui fait disparaître les inégalités qui avaient existé jusqu'à présent dans les moyens de communication dont disposaient les hommes » (Chevalier in Musso 1999).

En modifiant les propriétés de l'espace géographique, ils sont un outil discriminant qui nous semble au contraire renforcer le caractère anisotropique, voire ségrégatif (et de fait aliénant), de l'espace géographique. L'encart ci-dessous tiré des travaux de Paul Claval permet d'approcher théoriquement les effets spatiaux qui résultent de l'optimisation de la desserte.

**Encadré n° 7 : Logique de transport et logique de communication.**



Source : Claval 2006.

**Logique des transports (a et b) et logique des communications (c,d,e,f).**

Pour assurer la desserte des voyageurs ou le transport de marchandises entre les points a,b,c,d,e,f le tracé en liaison directe (a) n'est pas la solution optimale. D'une part, l'espace se résumerait à une plaine de transport ; d'autre part, les lignes auraient un trafic trop faible pour être rentable. C'est donc la logique du rabattement qui prévaut (b).

De même, l'organisation des flux de communications entre les points a, b, d, c, e, f, en liaison directe conduit, là encore, à produire un espace homogène et coûteux. Pour parer à cela, il incombe de rabattre les lignes vers un commutateur (d). Dès lors que l'étendue est jugée trop vaste, la solution d'un commutateur unique (e) n'est pas pertinente. La logique consiste alors à structurer le réseau de manière polycentrique par la création de commutateurs locaux (f).

La mise en réseaux des villes, en tant que « *lieux de passage obligés et hiérarchisés dans la circulation et les échanges à la surface de la Terre [...] ayant pour fonction d'encadrer un territoire, de le desservir* » (Saint-Julien 1992 in Boursier Mougenot 1993) est un outil de cohésion et d'égalité. Au pays des 36 000 clochers, et particulièrement dans trois Régions marquées par des espaces sous-densifiés, l'organisation de la desserte en fait un véritable enjeu de cohésion socio-spatiale. Cet enjeu va devoir composer avec l'accroissement des interdépendances des économies transnationales, les stratégies de localisation des firmes, et une idéologie du libre-échange conduisant à des processus de régionalisation qui dépassent même le cadre des États-nations.

Les métropoles régionales deviennent des unités fonctionnelles interdépendantes qui nécessitent des systèmes de communications longue distance. La cohésion entre les différentes régions doit alors être d'autant plus grande que le niveau de dépendance pour faire système est élevé. L'espace fonctionnel, structuré à partir de flux, se recompose, change de métrique, bien que rien ne soit permis sans volonté politique.

### **III. 2 De l'espace vécu au territoire**

« *L'expérience vécue se plante sur la terre* » (Buttimer 1979 in Di Méo 1996)

« *Les découpeurs d'espace aiment la géographie, c'est un inépuisable fournisseur de légitimité* » (Brunet 1997).

Région et nation sont des notions élastiques. Dans la mesure où toutes deux n'ont pas de métrique de référence. Dès lors que l'une est le décalque de l'autre, il se produit une cristallisation : l'espace mute en territoire. La région, en tant que territoire, « *ne peut être assimilée à une série d'espaces vécus, sans existence politique ou administrative reconnue* » (Brunet, Ferras, Theyry 1992)<sup>20</sup>. L'exemple le plus probant de l'espace aliéné étant finalement la France. Sous l'ancien régime, le ciment identitaire c'est le Roy. Du XII<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècle, les chroniques de Saint-Denis échafaudent l'histoire de France. Le sentiment national se précise au fil des siècles. L'adhésion des populations à la Révolution, à l'Empire, puis à la République en atteste. Néanmoins, la République au fil de son affirmation entend remplacer l'Église comme facteur d'unification morale (Dupeux 1964, Prost 2004, Crubellier 1974).

À partir des Lumières, la foi quitte le cœur des hommes. Suite aux traités de Westphalie (1648), les limites naturelles deviennent les points d'appui des États modernes. Ce qui donne une réalité tangible au territoire, c'est la frontière. Le territoire « *se définit moins par le centre que par les limites* » (Badie 1994, Alliès 1980). Il flotte dans l'air du XVIII<sup>e</sup> siècle une dialectique homme-milieu qui interroge en creux une dialectique liberté/déterminisme.

Il semble que Dame nature ait décidé de tout en Europe : « *la situation des montagnes, des mers, des fleuves, qui servent de bornes aux nations qui l'habitent, semble avoir décidé du nombre et de la grandeur de ces nations ; et l'on peut dire que l'ordre politique de cette partie du monde est, à certains égards, l'ouvrage de la nature* » (Rousseau 1761 p. 262).

Le critère de naturalité a permis de territorialiser l'État, c'est-à-dire de « *projeter un système d'intentions sur l'écorce terrestre* » (Raffestin 1986). Il s'agissait de créer une cosmogonie pour l'univers administratif et politique. Faire des limites naturelles, des frontières, permet de naturaliser le pouvoir et l'ordre établi non plus par Dieu, mais par le Génie... de la République !

<sup>20</sup> Les mots de la géographie, dictionnaire critique.

*Deus sive natura*<sup>21</sup> ! Les limites physiques ont du poids dans les découpages politiques, les territoires. Elles naturalisent le pouvoir, elles sont les « *sourdes injonctions et les rappels à l'ordre silencieux des structures de l'espace physique* » (Bourdieu 1993). Cette conception révolutionnaire de la nation prend corps dans le réel par la frontière (Nay 2016), car « *sans une base géographique, le peuple, l'acteur historique, semble marcher en l'air comme dans les peintures chinoises où le sol manque* » (Michelet 1880, VI).

La dialectique de l'espace vécu et du territoire dans le champ de la phénoménologie s'exprime au regard d'un type de rapport : d'une part, un rapport personnel « je » et un « je » socialisé, exprimant la condition de géographicit , dès lors qu'« *une relation concrète se noue entre l'homme et la Terre, comme mode de son existence et de son destin* » (Dardel 1952).   toutes les échelles, ces éléments alimentent les services de marketing territorial des collectivités :

« *Une région administrative ne peut fabriquer de la culture, elle fait de la récupération au travers d'une dialectique résurgence/émergence, partant notamment du principe que l'avenir ne peut s'envisager sans racine* ». (Dumont 1997).

La géographie est fréquemment convoquée à cette fin. Pourtant, dès son origine, la géographie française dans le courant de la *reine geography* allemande, entendue – comme une géographie pure – pure, parce qu'apolitique (Ginsburger 2011) entendait « *fonder la légitimité du savoir sur sa valeur intrinsèque, indépendamment des attentes ou des besoins de la société dans laquelle il est produit* » (Broc 1974 ; 1977 ; Robic 1996 in Brennetot 2017 p. 14). Finalement, c'est parce que les découpages à partir de critères naturels étaient politiquement neutres... qu'ils étaient politiquement récupérables. Le rapport entre une régionalisation de l'espace et l'attachement à un système dont elle aide à prouver la validité est reconnu clairement dans les années 1830 (Chartier *op. cit.*). Le problème des découpages géographiques, c'est leur tautologie, « *la distribution géographique n'étant probante que parce qu'elle a été construite de façon à l'être.* » (*Ibid.*).

Sur le plan épistémologique, la géographie, dès ses premières heures, est jugée trop déterministe. Marcel Mauss (1872-1950), renvoyant celle-ci au facteur tellurique, pour expliquer les phénomènes sociaux (Descola 2002). Des travaux annonçaient pourtant un renouvellement des approches géographiques. Avec la géographie sociale, inspirée notamment par le géographe américain Carl Sauer (1889-1975)<sup>22</sup>, il s'opérait un tournant conceptuel. Le fondement de celui-ci trouvait en partie son origine dans les travaux de Wolfgang Hartke (1908-1997). Hartke, d centrant l'objet même de la géographie du spatial vers le social, tout en gardant le cadre paradigmatique de la *Landschaft* (la « région-paysage »), mais de manière rénovée (Ginsburger 2015). La *Landschaft* est alors considérée comme un révélateur, une « *plaque d'enregistrement* » du changement social (Stock 2003 ; Werlen 1999). La région doit être alors définie par les pratiques quotidiennes de la population, comme un espace de vie dont les limites seraient essentiellement de nature sociale (*Ibid.*).

La portée des travaux en géographie sociale diffère fondamentalement des positionnements conceptuels abordés en ouverture de chapitre. D'une part, « *La définition des régions est de nature sociale et non physique* » (Rochefort 1961), Henri Lefèbvre (1974) définissant l'espace comme « *une production sociale, un produit social, produit par du social* ». D'autre part, et c'est notamment la posture de Lévy Strauss (1908-2009), le

21 *Dieu ou la nature*. Terme emprunté à René Descartes et utilisé pour la première fois par Baruch Spinoza dans son *Traitt  théologico-politique* (1670).

22 Carl Sauer bien qu'américain a des origines allemandes, et il réalise en partie ses études en Allemagne avec un intérêt pour l'écologie culturelle.

travail sur les genres de vie a pour but de découvrir les propriétés spécifiques à toute existence sociale, de découvrir derrière la diversité des cultures passées ou présentes, une unité profonde, un substrat commun.

À la différence de la géographie régionale, idiographique et différentialiste, l'engagement des chercheurs, par leurs observations, vise à déceler le caractère universel de la nature humaine. Il n'est plus question de pointer la singularité des lieux, mais de monter en généralité. Il s'agit, somme toute, d'une posture humaniste, universaliste et uniformisante, qui n'est pas plus à l'abri des tentatives de récupérations par le corps politique. Le territoire étant de l'espace-temps dont les éléments matériels, immatériels ou symboliques (Barel 1981 ; 1986) sont liés au pouvoir (Raffestin 1977).

### **III.3 Dialectique du centre et de la périphérie : entre cohésion et aliénation**

*« Enfant monstrueux de la Révolution française (Mérien 1997), L'État-providence s'est développé parce que la Révolution et les régimes qui ont suivi ont supprimé les corps intermédiaires et interdits les syndicats, contrôlé les organisations de secours : l'État est devenu, seul, la providence des malheureux » (in Miossec op. cit. p. 249).*

Au sortir des années 1960, il se cristallise une série de maux sociaux : guerres de décolonisation, chômage, montées des inégalités. Les régions sont en proie à des mutations profondes : exode rural et affirmation d'une classe moyenne désormais urbaine, chômage de masse, dans des régions en proie à la désindustrialisation. Dans ce contexte en pleine mutation, la recherche doit être en mesure de fournir des éléments de réflexion qui permettent d'assurer la cohésion de la société. Il ne s'agit plus de décrire et de consigner dans des collections, des monographies, la diversité du monde, il faut désormais l'expliquer (Claval *op. cit.*). La régionalisation de l'espace fonctionnel, en raison de son potentiel explicatif, est devenue d'une importance capitale dans les années 1950. Elle a donné à l'analyse régionale un caractère plus nomothétique qui devait contribuer à développer la science régionale (Polèse 1994).

Le rôle de la métropole comme moteur de la cohésion socio-spatiale n'est pourtant pas toujours évident. Pour l'exemple, la dialectique de la formation des grandes agglomérations et de la déconnexion de la vie régionale est un champ de recherche qui, aux États-Unis, et ce dès les années 1920, est investigué par les sociologues. À l'école de sociologie de Chicago, des axes de recherche se précisent sur les implications des effets de la polarisation sur l'urbanisation et se parent d'une double réflexion : d'une part, sur le déclin des petits centres et sur le maintien de la *Community*, et d'autre part, sur le processus de développement de la très grande ville, la métropolisation (Robic 1998).

Dans une division de l'espace taylorienne, le centre et les périphéries s'opposent, mais sont couplés par mécanismes d'interdépendance (Veltz *op. cit.*). Spatialement, « *le développement s'appuie sur une croissance élargie pilotée par le centre* » (Bret 2009 p. 8), la périphérie étant l'espace d'exécution. Au centre s'agrègent les tâches de conception, d'ingénierie, de recherche et développement, l'allocation de capitaux, et un pouvoir décisionnaire (*Ibid.*).

À l'inverse, les tenants du courant doctrinal marxiste, par leurs intérêts pour les relations de domination (Amin 1973, Harvey 1973, Reynaud 1981), s'ils envisagent l'espace de manière discrétionnaire, *in fine*, c'est une lecture critique de l'espace fonctionnel qui est posée. La formalisation du modèle centre-périphérie rendant compte de la dialectique cohésion/aliénation, qui se trame au sein d'un espace fonctionnel.

*« La croissance du marché dans l'espace, quand elle vient de la mise en communication de pôles industriels est tout le contraire d'une croissance*

également répartie, elle s'opère par concentration de moyens en des points de croissance dans l'espace d'où irradient ensuite des faisceaux d'échanges » (Perroux 1961 in Lebrun 1987).

La baisse des coûts de transports aurait dû laisser plus libre cours aux choix de localisation et c'est le contraire qui se produit (Veltz *op.cit.*). Pour le dire autrement, actuellement « le développement va au développement » (Davezies *op.cit.*).

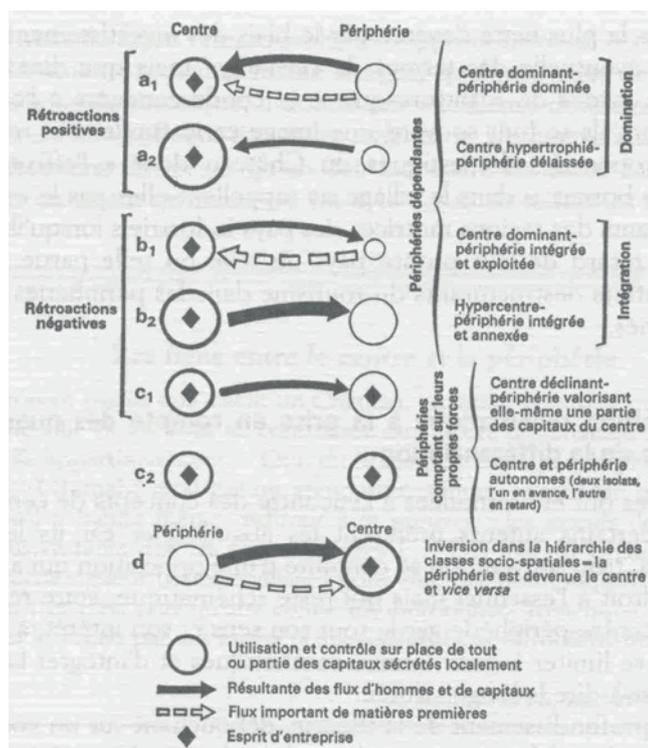
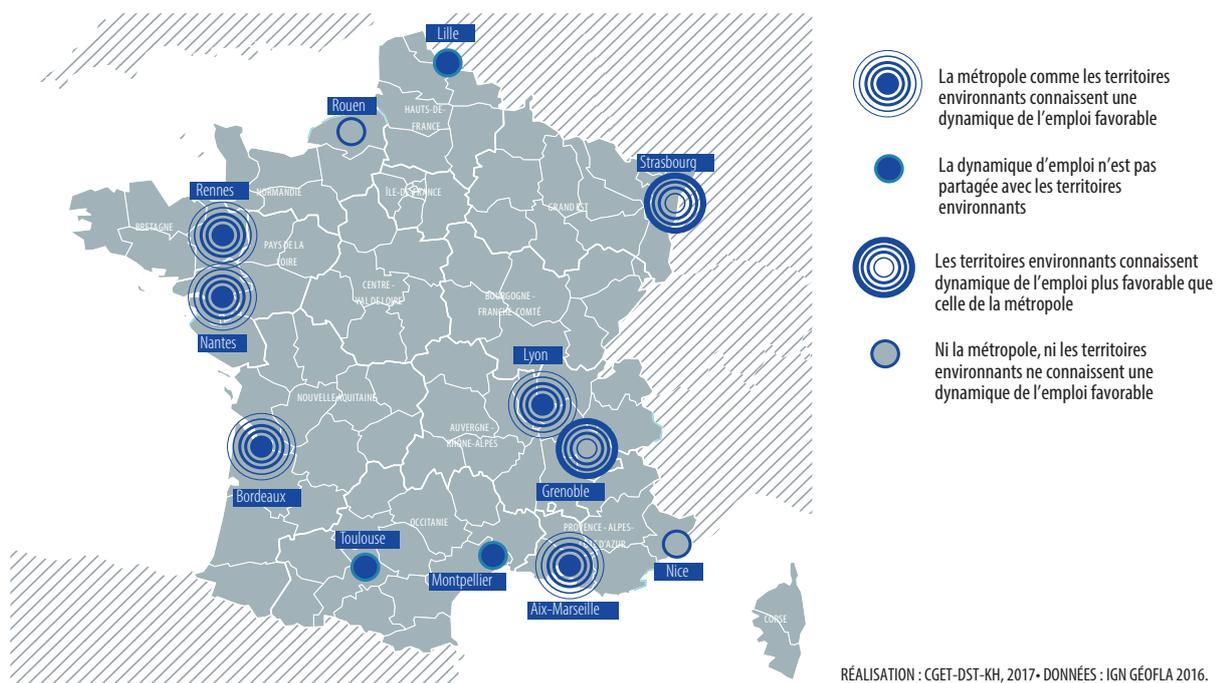


Figure n° 9 : Le modèle centre-périérie in Ph. et G. Pinchemel 1999

Pour Friedrich Engels (1878), l'opposition ville/campagne semble inévitable. Ces considérations s'observent plus récemment chez Anthony Giddens pour qui l'État est le fruit de cette contradiction structurelle. Pour l'auteur, l'État exprime la relation/ville campagne par la dialectique symbiose/antagonisme. En France, l'opposition Paris/province exprimait le fossé économique, symbolique, et culturel qui séparait ces deux espaces (Baudelle, Peyronni 2005). La dialectique du centre et de la périphérie soulève des questions de justice spatiale, et fournit un cadre à la fois spatial, et interprétatif, des dysfonctionnements du monde social.

Actuellement, il est admis dans le monde de la recherche que le modèle est quelque peu suranné. « L'imbrication croissante des situations de centralités et des positions périphériques rend aujourd'hui le concept centre-périérie de moins en moins pertinent, voire obsolète » (Cattan 2007). Pour l'auteur, l'image de l'archipel métropolitain est plus pertinente. Néanmoins, des institutions comme France Stratégie fournissent à grands traits une lecture duale du fonctionnement régional basée sur la relation métropole/hinterland.



Source : France Stratégie 2017.

### Figure n° 10 : Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants

Les recompositions des secteurs de l'économie, le phénomène de métropolisation et d'urbanisation, renforcent ce type de lecture. En 2010, la contribution de l'Île-de-France à la croissance nationale a atteint 29 % contre 27 % en 1980. Dans nos terrains de référence, sur la même période, les régions de l'ouest et du sud-ouest de la France voient leur PIB par habitant croître de 30 % (Davezies 2012), la différence étant que Toulouse et Montpellier ne sembleraient pas avoir d'effet d'entraînement sur leur hinterland.

« Les "perdantes" sont les régions qui ont vu disparaître leurs activités de production et en même temps leurs retraités : Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Lorraine et le quart nord-est de la France. Pour ces régions, c'est la double peine. Leur territoire, touché par la crise structurelle, n'a pas profité de l'explosion de la mobilité des Français et du déplacement massif des revenus qu'elle génère » (Ibid.).

Il se dessine une France, au nord et à l'est, en proie à la désindustrialisation tandis que nous assistons à la concentration de la richesse dans le giron des métropoles et des espaces littoraux. La conséquence, c'est le creusement des inégalités de croissance au profit des régions les plus riches (Davezies, Estèbe 2014).

« L'avantage comparatif des régions françaises les moins développées des décennies d'avant 1980 était précisément leur sous-développement et leurs faibles niveaux relatifs de salaire. C'est fini. » (Davezies *op.cit.* in Bouba-Olga, Grossetti 2015).

Aujourd'hui, les investissements se fixent dans les régions les plus riches, et particulièrement, dans les grandes intercommunalités et les métropoles régionales. Elles sont des acteurs incontournables du développement régional. Pour Laurent Davezies (*op. cit.*), la « France des métropoles » compte 36 % de la population. Elle est la France productive et marchande qui a le mieux résisté aux crises de 2008 à 2011

(*op. cit.*). La part de la région capitale – à hauteur de 30 % – au PIB national fait de Paris, le moteur de la solidarité nationale. La surproductivité des métropoles étant l’expression de leur efficacité (*op. cit.*). Les métropoles n’ont pas vocation à créer le dépérissement des centres de rang inférieur (Veltz *Ibid.*, Veltz 2004).

Dans le rapport public *Vers l’égalité des territoires* (2013), où se croisent regards d’experts et d’élus, le constat de « *l’essor des métropoles qui concentrent les richesses économiques et le bien-être humain* » (Laurent 2013 – dir.), est mis au crédit des effets de la mondialisation et de l’urbanisation. Cependant, le constat est également fait que les effets de ces processus sont générateurs d’inégalités territoriales. Ceci ayant pour corollaire que la puissance publique mette en œuvre des « *politiques qui visent à lutter contre ces inégalités reposant sur deux principes : l’égalité et la cohésion des territoires* » (*Ibid.*).

Après l’opposition Paris/province, c’est actuellement le couple métropole/territoire dont s’emparent les médias d’opinion. Le modèle centre-périphérie reste une clef d’interprétation vivace qui émaille encore de nos jours les discours des politiques.

#### IV. La région fonctionnelle comme volonté de représentation

*« Ce serait un grand bonheur, pour la belle France si, au lieu d’un centre, elle en possédait dix répandant tous la lumière et la vie » Goethe<sup>23</sup> (cité par Dumont 2004).*

La géographie régionale n’a pas cherché dès le départ à adopter une définition consensuelle de la région et « *on ne peut cependant pas dire que cette abondante littérature ait contribué à préciser le sens du terme région* » (Cholley 1951). Dans leur volonté d’ériger la géographie en discipline scientifique, la division de la France en pays de Lucien Gallois (1908) fut un moyen de faire la part de la nature et celle de l’histoire (Piercy 2014). Et également de se départir du caractère politique des anciens découpages administratifs, façonnés au gré de l’histoire.

Paul Vidal de La Blache et Pierre Foncin avaient mis en exergue la diversité et un certain localisme. Cette posture signalait culturellement le refus de l’uniformité, une culture de la différence, et la promotion du partage. Pour assurer la cohésion socio-spatiale du système France, le caractère systématique et transposable de l’espace fonctionnel fut érigé en modèle. Dans le champ de la recherche, le concept de polarisation s’impose avec tant de force que Pierre George et Bernard Kayser (1964) rejettent les notions de région naturelle et de région historique (Girard 2004). Les auteurs considérant la région comme un espace fonctionnel polarisé autour d’un centre (*Ibid.*). C’est tant parce que ce champ de recherche a ouvert la voie à des généralisations, et donc à des modèles transposables, qu’il a permis d’ouvrir sur la planification des économies nationales (Polèse 1994). Plus largement, les récupérations politiques de concepts et d’objets scientifiques ont contribué à normaliser, à uniformiser un système politique.

Épistémologiquement, il ne serait pas déraisonnable de se demander si les méthodes et les instruments ne concourent pas à faire émerger des résultats conformes avec les postulats de départ. D’aucuns considèrent les aspects de la polarisation comme un modèle performatif. En 1964, Robert E. Dickinson déclarait que la région polarisée était une vue de l’esprit ; lorsque Étienne Juillard évoque les aspects de la

---

23 Conversation de Goethe, année 1828, traduction par E. Diderot. G. Charpentier et E. Fasquelle, éditeurs (Bibliothèque-Charpentier), s.d. (après 1863) (Tome second, p. 1-78).

polarisation, il parle d'espace, mais pas de région (Frémont *op. cit.*). Les aspects de l'espace fonctionnel, et la masse d'écrits scientifiques, ou politiques, confèrent au sujet le statut d'évidence, « *au point de ne plus être réellement discutées et de fonctionner comme des allants de soi* » (Grossetti, Bouba-Olga 2018). Somme toute, « *À l'examen des lois territoriales votées en France ces dernières années, on peut se demander si les responsables nationaux ne confondent pas le processus avec une "idéologie de la métropolisation"* » (Dumont 2015).

Au gré des recherches en géographie économique et urbaine, le fait métropolitain finit par être visible, lisible, par les groupes de prospective. Le contre-modèle politique, le scénario de l'inacceptable de 1971, en pointait les risques. Néanmoins, il était tout autant animé par la volonté de mener une politique de développement régional, avec une forte base métropolitaine, mais tout en étant imprégné d'une idéologie urbanophobe (Veltz 2015).

« *"Les chercheurs de L'OTAM ont produit une carte synthétique" (DATAR 1971, p. 161) "pour produire une vision repoussoir, celle d'une France déchirée" (Bailly et al., 2001, p. 13) » (Plassard 2002). « L'idée que l'Île-de-France tire l'économie française a mis du temps à s'imposer, car elle était orthogonale à l'idéologie de la DATAR » (Ibid.).*

Une lecture temps/espace peut-elle résister à la réalité des métropoles ? Sur la période 1990-1999, le resserrement de la croissance démographique, en particulier autour de grandes zones métropolitaines, a conduit à un rééquilibrage en faveur des métropoles régionales, notamment pour les aires urbaines de Paris, Toulouse, Lyon, Montpellier, Nantes, Marseille, Rennes, Bordeaux, Strasbourg, Nice et Toulon. Pour Ludovic Halbert (2009) « *La métropolisation pourrait achever ce que l'État aménageur n'a pas réussi à savoir ériger de véritables métropoles régionales qui organiseraient le territoire* ». La Réforme récente des aires urbaines – devenues aires d'attractions en 2020 – atteste que le monde de la recherche adapte en permanence ces instruments d'analyse à la réalité fonctionnelle du fait métropolitain. Et *in fine*, à la réalité de l'espace vécu, au travers des flux de mobilité pendulaires.

Winston Churchill (1874-1965) durant l'occupation déclara « *qu'un pays capable de donner au monde 360 fromages ne peut pas mourir* »<sup>24</sup>. C'était sans qu'il ne porte sa réflexion sur le fait régional, car : « *Comment voulez-vous gouverner un pays où il existe 246 variétés de fromages ?* » (De Gaulle 1962)<sup>25</sup>. Cette citation permet de cerner que, derrière la région, se trouve une réalité humaine, historique, culturelle, économique et finalement géographique. Cette réalité est le produit social, construit par les sociétés, dans leurs lieux de vie progressivement étendus. Ces éléments concourant au façonnage des identités soulèvent la question du partage des souverainetés. Après des siècles de centralisation excessive, la décentralisation reste la solution classique au déséquilibre, et le révélateur des relations entre dominants et dominés (Lima 2009 *in* Bussi – dir.).

24 Citation non datée, extraite d'une contribution de Blohorn, président de la Maison Androuët, au Sénat. *On line*.

25 *On Line*. Le sourçage abouti sur l'ouvrage d'Ernest Mignon, 1962 : Les mots du Général. Ouvrage que nous n'avons pas manipulé dans cette recherche.



## Chapitre 2 – La Région dans l'œil de l'État : de la déconcentration à la décentralisation

La grande majorité des travaux sur la régionalisation française traite, « de la période postérieure à 1964, c'est-à-dire au moment où l'administration gaulliste met en place une première structure institutionnelle à l'échelon régional, les Commissions de Développement Économique Régionales (CODER) » (Pasquier 2003). Nous souhaitons cependant inscrire ce chapitre dans une dimension conceptuelle et temporelle plus large, en basant l'analyse régionale sur trois mouvements : la centralisation, la déconcentration, la décentralisation. Ces trois mouvements se succèdent assez nettement pour inscrire le fait régional dans une approche géohistorique. Ce triptyque constitue un outil commode à l'analyse en tant que clef interprétative pour observer le mouvement dialectique qui oscille, entre un renforcement de l'État et l'autonomie (relative) des pouvoirs locaux, régionaux.

L'objet de ce chapitre n'est donc pas une radioscopie des compétences régionales selon un plan à tiroir. Il s'agit plutôt, d'observer, le cheminement qui a conduit l'État, à faire de la Région une portion d'espace instituée. Nous emploierons un « R » majuscule, dès que nous ferons référence à la Région en tant que collectivité territoriale.

### Encadré n° 8 : Les rapports État/territoire.

Emmanuelle Boulineau (2003) définit les différentes modalités de diffusion du pouvoir dans un contexte multiacteurs par les entrées : gouverner, administrer, gérer, en fonction du triptyque temporalité/acteurs/type de partition territoriale en jeu.

- « *Gouverner* : le terme concerne la sphère de l'action publique et s'attache uniquement à l'exercice du pouvoir politique par les représentants de l'État (les gouvernants, le gouvernement). Dans le cadre de la séparation des pouvoirs, le gouvernement est en charge de la fonction de décision et d'exécution. Le temps de l'action de gouverner se cale sur le temps du mandat ou du règne ; elle s'exerce dans le cadre de la partition administrative du territoire.
- *Administrer* : le verbe s'emploie pour désigner la fonction de diriger des affaires publiques ou privées. Diriger s'entend ici dans le sens large d'exécution et de coordination d'une décision politique ou non. Les acteurs peuvent appartenir à la sphère du public ou du privé. Le terme suggère une inscription dans la durée : selon P. Alliès (1980), l'État unifie, l'administration homogénéise dans la durée. La partition territoriale associée correspond à ce que C. Terrier (1999) nomme un maillage de pouvoir, dont le maillage administratif est un exemple.
- *Gérer* : le terme plus vaste englobe différents types d'acteurs : privés ou publics, individuels ou collectifs, issus de la société civile ou de la sphère de l'État. La temporalité engagée s'inscrit plutôt dans le long terme. Le type de partition territoriale de la gestion correspond aussi bien à un maillage de pouvoir que de savoir, un maillage complet ou un zonage partiel ».

L'action étatique a essentiellement mobilisé la région dans une logique administrative. Avec les lois Defferre, la Région, en tant que collectivité territoriale, devient un organe pour gérer les affaires qui lui sont propres. Comme pour les autres niveaux de collectivités, les questions qui la traversent à partir de

l'acte I de décentralisation relèvent de l'efficacité de l'action publique. Anne-Cécile Douillet et Rémi Lefebvre (2017) définissent celle-ci dès lors qu'elle se déploie dans les espaces infranationaux à partir de la définition de Dubois (2009 p. 312) comme « *la production politiquement légitimée des modes de régulation des rapports sociaux* ».

La Région doit ménager une pluralité de buts tels que les intérêts de l'État, les attendus de l'Europe, la prise en compte des habitants. Au fil de son institutionnalisation, la Région doit également composer avec des mutations institutionnelles qui ont pour effet d'adapter la gestion territoriale aux mutations d'une société qui passe de la modernité à la postmodernité. Dans ce maelstrom, l'État lui-même subit des transformations. Transformations qui, par ricochet, interrogent son rapport à la Région.

Ce chapitre est constitué de sept parties : la première est une rapide introduction théorique et conceptuelle de la régionalisation à la française. Lors de la deuxième et de la troisième partie, nous observons le rôle de la région dans la conduite des politiques étatiques. Dans une quatrième partie, nous interrogeons le rôle de la région au sortir des années 1960, sur des questions démocratiques. Ensuite, nous plaçons la question régionale sous la lentille de l'efficacité de l'action publique (V) et de la rationalisation de l'action publique (VI). Une septième partie fait office de synthèse avant de refermer ce chapitre.

Le prisme de l'aménagement du territoire nous semble un marqueur intéressant pour observer l'évolution du fait régional de la période déconcentrationnaire à l'acte II de décentralisation. Notre approche relative ne pouvait être dispensée d'observer l'émergence de l'échelon local et la territorialisation de l'action publique au cours des années 1990. Avec un risque : celui de perdre la Région. Car il semblerait que la Région soit l'angle mort de la gestion territoriale en fin d'analyse. Il faut prendre le parti qu'une Région, naît, vit, et meurt. Et pour cause, la Région, dans sa mouture d'origine, ne semblait plus correspondre aux attendus de nos élites.

Ce cheminement nous conduit à nous interroger sur le coup de tonnerre qui déchira un ciel serein en juin 2014. Plus précisément, le 2 juin, où au crépuscule approchant, il se produisit un emballement médiatique lié à une déclaration du président Hollande annonçant la Réforme territoriale. Mais avant d'en arriver là, quelles étaient, dans la pensée modernisatrice, les raisons pour mobiliser l'échelon régional ? Quelles furent alors les motivations, comme les éléments de contexte, qui ont concouru à instiller la vie dans la région ? Entre les actes I et II de décentralisation, quels furent les ajustements qui ont été jugés nécessaires ? Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné pour qu'une Réforme des Régions émerge en 2014 ?

## **I. Une méthode de régionalisation à la française**

Pour territorialiser son action, un système politique ne peut s'affranchir d'une réflexion sur les découpages spatiaux. L'infusion de l'État sur le territoire national convoque la géographie par la notion de maillage, ce qui soulève l'épineuse question de la bonne distance. Nous prenons ainsi le parti que si la décentralisation – dans ses différentes composantes – est un but, la régionalisation en est le moyen. Cette première partie est brève. Constituée de deux sous-parties, elle fait figure d'introduction théorique et contextuelle.

### **I.1 La région, une notion pour asseoir un projet politique**

*« S'agrandir est la plus digne et la plus agréable occupation des souverains »*  
(Lettre de Louis XIV au marquis de Villars, 8 janvier 1688).

Selon le dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, de Jacques Lévy et Michel Lussault (2013), les racines étymologiques de la région plongent dans le XII<sup>e</sup> siècle avec *regio* et *regere*, termes latins qui

recouvrent l'idée de pays et de domination. La *regio* était « un pays, contrée, zone, territoire, s'étendant d'une ville ou d'un lieu ». Plus loin encore, dans la Rome antique, la *regio* comporte une forte dimension cosmogonique. Elle fut une mise en ordre du spirituel et du temporel : d'une part, la *regio* était la ligne tracée par les augures pour régionaliser les cieux et tenter de décèler des présages. D'autre part, elle « a désigné les quartiers ou arrondissements de Rome ainsi que des divisions territoriales de l'empire » (Girard 2004).

À la fois outil de divination et d'aménagement du pouvoir hier, de prospective et de représentation démocratique aujourd'hui, la région, malgré les siècles, garde une sorte de permanence dans l'organisation des sociétés. Pour ce qui concerne cet aspect, la deuxième acception – *regere* – y fait plus frontalement référence. *Regere* renvoie à : dominer, régner, gouverner, ce qui donne un sens, somme toute, géopolitique à la notion de région. C'est notamment ce dernier qui est mobilisé, lorsque les chercheurs abordent la Région à l'instar de Philippe et Geneviève Pinchemel 1997 ; Antoine Bailly 1998 ; Nicole Girard *op. cit.* ; Béatrice Giblin 2005 ; Paul Claval 2006 ; Clarisse Didelon-Loiseau 2013.

Lors du chapitre précédent, nous avons pris le parti de contourner la thèse du nationalisme primordialiste. Ainsi, nous avons évité d'approcher les communautés socialement structurées. Une raison à cela : la France est un « cas particulier dont la singularité tient du fait que l'État est d'une part antérieur à la nation et d'autre part, qu'il a fortement contribué à sa construction » (Subra 2016)<sup>26</sup>. Une régionalisation effectuée au nom du respect de la diversité, et des libertés locales tendrait à respecter la diversité interne du territoire national. En cela, il conviendrait d'adapter la maille aux spécificités (Brennetot 2016 *in* Frémont et Guermond – dir.). La typologie ci-dessous compile les revendications que peut revêtir le régionalisme, quand il est le fait d'une volonté ascendante, fédérative.

	Sources de légitimation	Logiques d'action	Logiques d'identification
Régionalisme constitutionnel	Intégration nationale	Dualisme exécutif/législatif	Identification complémentaire nationale et infranationale
Régionalisme politique	Identité culturelle	Revendications autonomistes ou séparatistes	Principalement infranationale
Régionalisme culturel	Identité culturelle	Revendications linguistiques et culturelles	Principalement infranationale
Régionalisme économique	Défense et promotion d'intérêts économiques	Coalitions d'acteurs publics et privés	Combinaison nationale, infranationale et transnationale

Source : Pasquier 2012 p. 37.

### Tableau n° 2 : Les différentes formes de régionalisme

La première forme intéresse généralement les États de tradition fédérale, et exclut la France, qui est plutôt traversée par les trois autres formes. Bien qu'il existe en France des projets de territoires sur des bases régionalistes, particulièrement en Corse, au Pays Basque, en Alsace ou en Bretagne, le choix fut – dans une pure approche fonctionnaliste, faisant fi, des spécificités locales – d'adapter la forme à la fonction et donc de prendre en contre-pied la typologie ci-dessus.

Déjà au XVIII<sup>e</sup> siècle, les physiocrates, en construisant le principe d'une division spatiale toute théorique, et en évacuant de leur « démonstration tout recours aux espaces historiques, attestent ce lien entre un projet "politique" (en l'occurrence étendre la grande culture, seule profitable) et une appréhension

<sup>26</sup> Ce qui nous a conduits à mobiliser la France pour observer la dialectique de l'espace vécu et du territoire, soit, le trait d'union qui sépare État et nation, lors du précédent chapitre.

*abstraite de l'espace.* » (Chartier 1980). Par la suite, dès lors que la régionalisation ne fut plus l'apanage de l'anti-républicanisme, elle devient un outil fonctionnel, ne renvoyant à aucune réalité politique, sociale, ou culturelle (Pasquier *op. cit.*).

Ceci était d'autant plus possible qu'en France, il y n'avait pas de pensée politique, ou du moins, de revendication politique, qui envisageait par exemple que la langue soit le décalque d'un territoire de référence (Subra *op. cit.*). Plus largement, les différents maillages mis en œuvre n'ont « *pas été associés à un programme politique assignant à l'acte de découpage régional des qualités politiques générales* » (Brennetot *op. cit.*). D'autant que sur le plan des idées politiques, la Révolution de 1830 porte tant les idéaux, à la fois nationalistes et libéraux, tandis que celle de 1848 est un temps fort dans l'affirmation du fait national (Rémond 1974).

## **I.2 Le principe d'homogénéité : gage de l'unité de la nation, œuvre de la raison**

Sous la monarchie, la centralisation des décisions politiques s'accommodait d'une hétérogénéité de situations régionales. Cette diversité de variétés ne devait qu'aux modalités qui avaient présidé à l'annexion des différentes provinces qui composaient le royaume. La conséquence de l'hétérogénéité des modes de rattachements fut d'avoir des unités provinciales de tailles et de statuts hétéroclites. Mais tout change à la Révolution. Si dans la pensée de Montesquieu (1689-1755), « *tout l'art du législateur sert à inscrire la vie d'une société dans le cadre immuable qui lui préexiste* » (Miossec 2008 p. 185), la pensée de Robespierre (1758-1794) est plus représentative de ce qui a prévalu.

En substance, Robespierre n'envisageait les niveaux infraétatiques que comme de simples relais de la volonté générale. La maxime de Saint-Simon (1760-1825) illustre clairement cette pensée technocratique où « *l'administration des choses s'est substituée au gouvernement des hommes* ». Celle-ci était d'autant plus possible que, sur le plan des capacités, après des siècles de centralisation autour du roi, la concentration des pouvoirs autorise l'État à produire des maillages inédits (Brennetot *op. cit.*). La première Réforme territoriale impulsée par la constituante qui découle directement du système révolutionnaire entendait mettre de la cohérence dans les mailles héritées.

L'homogénéité de l'espace national devient la condition *sine qua non* d'une bonne politique. Un pouvoir efficace suppose une surface lisse, un espace homogène, pour s'exercer sans se perdre, dans la marqueterie des différences (Chartier *op. cit.*). La première Réforme territoriale supprime les provinces, instaure le département, et entérine ce principe de division. Le plan des départements est une mosaïque faite de pièces égales de 320 lieues carrées<sup>27</sup> : « *des divisions de territoire à peu près égales et d'une étendue calculée au meilleur exercice des pouvoirs* » (Thouret, Assemblée nationale 1789).

L'objectif étant d'aménager le pouvoir par le ménagement d'une dialectique inhérente à l'espace géographique. En effet, les sciences juridiques envisagent la territorialité d'un pouvoir comme « *la vocation d'un droit à s'appliquer uniformément sur l'ensemble d'un territoire, sans acception de nationalité ni de confession* » (Cornu 2011 p. 1012). Mais à une action humaine polarisée, anisotrope, se surimpose un encadrement juridique qui recherche l'isotropie : l'homogénéité étant gage de l'unité. La notion de territoire juridique, administratif et politique, est prise en tenaille entre deux lectures : homogénéité du droit, versus polarisation des organes de décision. La régionalisation fonctionnelle, par l'accessibilité physique aux centres, étant un instrument permettant de ménager cette dialectique inhérente aux propriétés anisotropiques de l'espace géographique.

<sup>27</sup> Soit 1 280 km<sup>2</sup>.

## II. La régionalisation dans la conduite des politiques étatiques

La régionalisation en France est un « processus centralisé et descendant dont la particularité est de mailler l'espace selon des intérêts établis au rang supérieur » (Brennetot 2016 *in op. cit.*). À la croisée des sciences géographiques et politiques, celle-ci est définie dans le dictionnaire de Pierre George et Fernand Verger (1970) comme un double processus d'analyse et d'action qui sont intimement liés. Pour les auteurs, la régionalisation doit parvenir à « l'emboîtement d'unités territoriales subalternes au sein de cadres géographiques progressivement étendus ».

Cette organisation territoriale, en jardin à la française – selon l'expression consacrée par Maurice Hauriou (1933) – pyramidale et standardisée, caractérise le modèle territorial de la V<sup>e</sup> République jusqu'aux années 1980 (Faure 2007), le pouvoir étant impulsé d'un centre vers des périphéries. Sur le plan des découpages, l'encastrement territorial en poupées gigognes est une caractéristique du modèle technocratique. En France, la régionalisation s'inscrit dans une perspective essentiellement nationale qui a trait à l'efficacité de l'action publique.

	Sources de légitimations	Logiques d'action	Logiques d'identification
<b>Régionalisation fonctionnelle ou économique</b>	Efficacité de l'action publique	Circonscriptions de planification	Principalement nationale
<b>Régionalisation administrative</b>	Efficacité de l'action publique	Déconcentration régionale	Principalement nationale
<b>Régionalisation politique</b>	Identité culturelle et démocratie locale	Décentralisation ou autonomie politique à l'échelon régional	Identification nationale et infranationale complémentaire ou conflictuelle
<b>Sécession</b>	Identité culturelle	Indépendances et attributs étatiques	Principalement infranationale

Source : Pasquier 2012 p. 38.

### Tableau n° 3 : Les formes de la régionalisation

La régionalisation française est très largement fonctionnelle et administrative. Elle émerge d'une part, avec les besoins des comités d'expansion économique et les impératifs de planifier l'économie dans une perspective nationale. D'autre part, elle résulte du besoin de coordonner les administrations, plus particulièrement le Commissariat Général au Plan (CGP) et le corps préfectoral (Quermonne 1963). Trois sous-parties, dans une perspective géohistorique, présentent le rôle de la région, du projet d'Aristide Briand (1862-1932), jusqu'au décret n° 64-251 du 14 mars 1964 qui institua 21 Circonscriptions d'Action Régionale (CAR).

#### II.1 Les prémices de la question régionale

Le régionalisme économique s'appuie sur des arguments techniques. Sous l'angle politique, c'est Aristide Briand, président du conseil, qui porte l'idée d'une refonte administrative et d'une décentralisation. Le projet étant d'adapter les cadres de l'action publique aux dynamiques économiques. Sous l'angle théorique, le projet de découpage s'est appuyé sur le concept de région nodale – un espace articulé entre une ville et son hinterland. Ses réflexions s'appuient sur les travaux de Paul Vidal de La Blache de 1910 qui porta un projet de partition de la France en 17 régions délimitées par

les zones d'influences de 17 métropoles régionales. Sous l'angle organisationnel, le projet d'Aristide Briand s'est traduit par la création des groupements d'intérêts régionaux. Il s'agissait d'une institution qui rassemblait les chambres de commerce départementales pour coordonner les acteurs économiques à une plus large échelle. Le maillage des chambres de commerce fut impulsé par le ministre du Commerce et de l'Industrie Étienne Clémentel (1864-1936) avec le concours du géographe Henri Hauser (1866-1946).

Somme toute, régionalisme économique et action publique sont liés. La réflexion de nos élites interroge clairement le système politique. L'étatisme et la centralisation ne sont-ils pas, dans certains domaines, contre-productifs ? Paris ne vampiriserait-elle pas les forces vives et la vitalité démographique qui s'exile des campagnes<sup>28</sup> ? Sous l'angle de la coordination des activités, la question de la pertinence de la taille du département est tout autant interrogée : celui-ci est-il adapté aux mutations de l'économie ? Voire, ne favoriserait-il pas des inégalités de développement ?

Le projet de Paul Vidal de La Blache et d'Aristide Briand entendait inscrire le niveau régional dans la modernité, dans un contexte d'échanges économiques élargis. Il pressentait la mondialisation des échanges et le besoin de coordonner les activités à l'échelle nationale. La conception régionale s'appréciait au prisme de la capacité de polarisation d'une ville. Concrètement, la finalité poursuivie fut de générer au niveau national un réseau de métropoles.

Paul Vidal de La Blache soutenait néanmoins l'idée qu'il s'agissait moins de mécanique que de biologie ; à une vision imposée par le haut, Paul Vidal de La Blache et Aristide Briand défendaient l'idée que les régions soient dotées d'assemblées représentatives (Robic 2016 *in* Frémont et Guermond – dir.). En 1910, Aristide Briand propose « *l'établissement, dans un temps rapproché, de groupements régionaux, avec des assemblées correspondantes* » (Bujadoux 2020). Au cours de la période déconcentrationnaire, le fait régional prend une tout autre coloration.

## **II.2 Le gouvernement régional condamné par la période vichyste**

Lorsque l'État envisage une décentralisation administrative – la déconcentration – son objectif est de mailler le territoire national d'une bureaucratie en délocalisant de Paris à destination des grandes villes de province ses administrations centrales. La déconcentration s'affirme lors du régime politique du Consulat. Elle se matérialise par l'instauration du corps préfectoral par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII. Elle a trait à la partition du territoire de la République et son administration. Les divisions administratives sont alors : la commune, l'arrondissement, le canton et le département. Tous ne sont que des relais des prérogatives de l'État<sup>29</sup>.

Sur le plan institutionnel, le niveau régional fait irruption dans le paysage administratif français de l'entre-deux-guerres. La régionalisation intéresse tant l'économie que l'administration. La réflexion s'appuie toujours sur les considérations d'Étienne Clémentel. Le titre de son ouvrage - *Un drame économique, les délimitations, le passé, l'avenir* (1914) - signe son profil de réformateur. Profil, qu'il mettra au profit des questions administratives. La Seconde Guerre mondiale ne fera que mettre ses

---

<sup>28</sup> Souvent, les cadets d'une fratrie. Le droit d'aînesse, bien qu'intéressant la noblesse, a tout de même infusé dans la société, au point d'être un droit coutumier de la paysannerie.

<sup>29</sup> Ce modèle rencontre aussi ces détracteurs. Il fut taxé d'être d'autoritaire, rendant célèbre la maxime d'un lozérien : « *C'est toujours le même marteau qui frappe, seulement on a raccourci le manche* » (Odilon Barrot 1861). Ce n'est que dix ans après, avec la loi de 1871, que l'élection des maires et des conseillers généraux au suffrage universel direct est possible, ceux-ci n'étant alors plus désignés par le préfet.

interrogations en suspens. Sous le régime de Vichy (10 juillet 1940-20 août 1944), dès 1941, le niveau régional est la maille *ad hoc*, pour coordonner les actions pilotées par l'État. Le corps préfectoral est régionalisé en 21 provinces :

*« La province sera un centre de coordination, d'information et d'action en vue de renforcer l'autorité de l'État, d'accélérer la décision et de susciter dans tous les domaines un renouveau de la vie régionale. » (Philippe Pétain 1942)<sup>30</sup>*

L'expérience est renouvelée par le Gouvernement provisoire en 1948. Les Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAMES) verront le jour. Ils seront remplacés, en 1964, par les préfets de région. À la libération, la déconcentration est à son paroxysme. Plus particulièrement lorsque l'organisation régionale est pilotée par les Commissaires de la république. Institués par le Gouvernement provisoire, ils rétablissent la légalité et l'autorité de l'État dans les administrations. Ils ont le rôle de purger les administrations des magistrats corrompus sous l'occupation, et disposent jusqu'au droit de grâce.

Le régionalisme administratif est frappé du sceau de la période vichyste. Néanmoins, la régionalisation que portait le projet pétainiste comporte, *a minima*, quelques similitudes avec le projet de Paul Vidal de La Blache et d'Aristide Briand. D'une part, les 21 provinces instaurées par le régime de Vichy devaient se substituer aux départements. D'autre part, fin 1941, une commission consultative dont les membres sont nommés par le Gouvernement est chargée de saisir les acteurs économiques et les érudits de provinces en vue d'une réorganisation administrative de la France. Une communication fut diffusée dans la presse à cette fin :

*« Le but poursuivi dans cette organisation des provinces était de constituer des ensembles économiques équilibrés, de restaurer le rayonnement des capitales provinciales et de rétablir la valeur des grands courants historiques en les adaptant aux nécessités de la vie moderne » (Ibid.).*

Au cours de cette période, le contexte n'est toujours pas propice à ce qu'un réel pouvoir puisse s'organiser au niveau régional. La nodalité, en tant que force motrice de la vie régionale, sous-tend la capacité de transférer de réels pouvoirs à un gouvernement régional/urbain. Les avatars idéologiques de la période vichyste font, au contraire, l'éloge du retour à la terre, de la technocratie, et de la patrie. La région existe, mais en tant que simple instrument de modernisation de l'État.

La Réforme des cadres de l'action publique impulsée par le régime de Vichy est inféodée à l'impératif de reconstruire un pays ravagé par la guerre dont l'appareil industriel est détruit, et la démographie exsangue. La région présentait un intérêt administratif et économique, elle fut victime de son ADN. ADN dont la double hélice, entretient une filiation avec, d'une part avec l'ancien régime (la droite maurrassienne, l'action française) et d'autre part, avec la période vichyste. La région souffrira d'un procès d'intention par ceux qui jugent l'histoire *a posteriori*, en chaussant les lunettes de l'idéologie.

Quant aux possibles revendications régionalistes portées par une volonté fédérative et ascendante, elles s'excluent d'elles-mêmes par leurs attitudes pro-allemandes durant l'entre-deux-guerres et l'occupation (Subra *op. cit.*). L'adhésion reste nationale et la région est frappée au coin d'une période que les élites françaises cherchent à rayer de l'Histoire. Et ce, bien que les plans de reconstruction pour l'après-guerre, préparés par les technocrates de Vichy, mais jamais appliqués, furent repris par le Gouvernement provisoire ; le Plan Monnet ayant de fortes similitudes avec les propositions de Vichy (Kuisel 1977).

---

30 Extrait du *Bulletin de l'Académie des Sciences et des Lettres de Montpellier*, 1941-1942 : 224-22 cité par Faure 1989.

### II.3 De l'oubli de l'espace et des conséquences qui en résultent

Avant la Seconde Guerre mondiale, les Français ne se soucient guère d'aménagement du territoire, « *les gouvernants et les partis politiques de la III<sup>e</sup> République ignorent à peu près totalement cette préoccupation* » (Frémont 1978). Du côté du capitalisme industriel, celui-ci n'a jamais eu de véritable réflexion sur l'espace, utilisant à l'envi les ressources foncières comme si le monde était infini (Thisse 1997). Les sciences économiques, et notamment l'économie classique, ont conclu qu'intégrer l'espace dans leurs modèles ne les remettait en question qu'à la marge et n'ont pas questionné le fait qu'il puisse soulever des problèmes nouveaux (*Ibid.*). Encore de nos jours, la grande majorité des ouvrages d'économie générale occulte la dimension spatiale de leur discipline (Talandier, Davezies 2009).

Dans le contexte politique que nous avons dépeint, plus que la région, c'est la métrique même qui est vouée aux gémonies. À tel point qu'il est possible d'observer un resserrement de la maille régionale. Contraint d'y renoncer en 1946 sous la pression des parlementaires, l'exécutif ne manifeste pas moins un intérêt constant pour la mise en place d'un « gouvernorat régional » (Le Lidec 2006). Les 21 commissaires de la République doivent cependant céder leur place aux préfets de départements. Et ce, alors que cette organisation était pourtant jugée inadaptée, avant la Seconde Guerre mondiale.

En 1947, Michel Debré (1912-1996) juge que « *l'étroitesse de notre division administrative ne permet plus de donner une vie active aux départements* » et propose une Réforme territoriale qui ménagerait la chèvre et le chou. L'organisation départementale française serait maintenue, mais sur la base de 46 départements en lieu et place des 96. L'organisation serait alors cohérente dans un contexte d'échanges économiques élargis tout en évitant la création de régions qu'il considère comme une menace pour l'État. Le projet ne fut pas retenu.

L'instrument de modernisation de l'économie c'est l'État, sans que ne soit réellement portée une réflexion de dimension régionale. La planification de l'économie qu'il mobilise est avant tout un instrument macroéconomique qui poursuit « *des résultats globaux portant sur l'ensemble de l'économie [...]* » (Auby, Auby, Ducos-Ade 1989 p. 786 in Gastambide 2009). C'est un instrument prospectif qui vise à satisfaire des objectifs de production établis à partir de plans quinquennaux. À cette fin, le Gouvernement provisoire se pare de deux instances : Le Commissariat Général au Plan (CGP ; 1946-1996) et le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU ; 1944-1955). Selon les institutions, la façon de traiter les problèmes diffère :

*« à la logique sectorielle et agrégative défendue par le Commissariat Général au Plan, le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme oppose une logique distributive qu'un Plan National d'Aménagement du Territoire dessine dès 1950 »* (Brennetot 2012).

La politique visant à planifier l'économie est engagée sous la IV<sup>e</sup> République (27 octobre 1946 – 4 octobre 1958). Elle est très imprégnée de l'idéologie soviétique au regard de la forte implication de l'État qu'elle suppose. L'État est l'instrument de la modernisation du pays par la planification et la nationalisation de l'économie :

*« La primauté de la référence nationale était d'autant plus grande que le Parti communiste, auréolé de son rôle dans la Résistance, s'était approprié les idées de Patrie et de Nation »* (Subra *op. cit.*, p. 187).

Sous l'angle géographique, les plans restent faiblement spatialisés, avec comme corollaire de renforcer la différenciation régionale, voire les inégalités. Les politiques menées portent sur des secteurs de l'économie<sup>31</sup>, voire sur des politiques tarifaires, ou encore, sur les missions de l'État<sup>32</sup>.

La problématique d'effectuer des rééquilibrages de manière à mieux répartir les activités, fut inspiré à nos dirigeants par l'ouvrage d'un haut fonctionnaire : Jean-François Gravier (1905-2015), auteur de *Paris et le désert français* (1947). La question régionale s'institutionnalise, à cette mesure, mais sans qu'une réelle dimension géographique ne soit réellement considérée. Au pays de l'esprit des lois, il est mal aisé de s'affranchir du législateur. La région s'institutionnalise par le truchement deux décrets. D'une part, avec le décret n° 54-1231 du 11 décembre 1954 qui crée les comités d'expansion économique, et de commissions régionales de coordination. Et d'autre part, avec le décret Pflimlin du 30 juin 1955 qui crée les programmes d'action régionale. Il donne ainsi une déclinaison spatiale aux comités d'expansion. La spatialisation n'intervient qu'avec les programmes d'actions régionales de 1955-1956 (Dumont 2004 p. 29). Au nombre de 24, ils définissent des objectifs quinquennaux et seront le socle du troisième plan (1958-1961) engagé sous la Ve République (1958).

Dans un pays interventionniste, il n'est pas déraisonnable de gager qu'un jour, la sphère politico-administrative rencontrera la sphère économique. Le mariage est consommé par deux décrets :

- le premier<sup>33</sup> portant sur l'harmonisation des circonscriptions administratives de la France métropolitaine, en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale du 7 janvier 1959 ;
- le second du 2 juin 1960,<sup>34</sup> visant à harmoniser les circonscriptions administratives.

Les régions de programmes mutent en circonscriptions d'action régionale et en prennent la dénomination. Serge Antoine (1927-2006) prépare, et défend lui-même, les décrets devant le Conseil d'État qui officialise la rationalisation des circonscriptions d'une trentaine de ministères. La carte qui en découle est le décalque des programmes d'action régionale de 1956, hormis quelques ajustements à la marge :

- le département des Basses-Pyrénées (ancienne dénomination des Pyrénées-Atlantiques) est détaché de la région Midi-Pyrénées et pour rejoindre la région Aquitaine ;
- les régions Alpes et Rhône fusionnent et donnent naissance à la région Rhône-Alpes ;
- le département des Pyrénées-Orientales est détaché de la région Midi-Pyrénées pour rejoindre la région Languedoc-Roussillon.

La réflexion de Serge Antoine est celle d'un énarque chargé de la déconcentration des services ministériels en qualité de Commissaire du Gouvernement pour le découpage des régions administratives françaises. Le bilan ? « *Aucune analyse sérieuse de la notion de région n'a précédé l'élaboration des programmes* » (Labasse 1960) et aucune cartographie n'accompagne les huit premières régions de programmes (*Ibid.*). Les régions de programme étaient certes critiquables, mais leur institutionnalisation va conduire à ce que des travaux de recherche dans le champ des sciences régionales s'intéressent à l'action régionale (Juillard 1972).

C'est l'engagement des chercheurs dans les milieux de l'action régionale par la formulation de recommandations pour l'action publique, particulièrement en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, qui va permettre à la région au sens institué de se consolider. Somme toute,

31 Charbon, électricité, ciment, machinisme agricole, transport et acier

32 Armée, entreprises publiques, université.

33 Décret n° 59-171 du 7 janvier 1959.

34 N° 60-516.

le problème est qu'il n'y a pas eu d'anticipation des effets territoriaux que pouvaient produire de telles politiques. La politique fut d'orienter les investissements là où ils devaient être les plus efficaces. C'est sans surprise que :

*« Le premier plan privilégie la reconstruction et la modernisation des territoires qui étaient déjà les plus développés économiquement avant la guerre. Il tend ainsi à accroître les inégalités géographiques au nom de l'impératif national d'élévation de la productivité »* (Phlipponneau 1954 in Brennetot 2017 – tome II, p. 209).

### III. L'aménagement du territoire : une ardente obligation non dénuée de paradoxes

*« L'aménagement est une chose, le développement en est une autre. Le premier est essentiellement spatial et qualitatif, le second économique et quantitatif »* (Labasse 1960).

À l'origine technocratique et centralisé, l'aménagement du territoire est une vision colbertiste, dirigiste souvent incarnée par la figure du Général de Gaulle. Sémantiquement, sous Pétain, il était question d'équiper le pays, sous de Gaulle, il faut l'aménager. Politiquement, sous la V<sup>e</sup> République, de Gaulle poursuit la déconcentration économique et en fait un principe essentiel. L'ambition est de moderniser l'économie pour l'adapter au changement productif : la métropolisation. À cette fin, la DATAR est institutionnalisée en 1963. Directement rattachée au Premier ministre, elle est le bras séculier de cette ambition autoritaire et organisatrice. L'exemple de la mission Racine étant à ce titre éclairant.

#### **Encadré n° 9 : La mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon**

La mission Racine, orchestrée par la DATAR, fut instituée par le décret du 18 juin 1963. Il s'agit d'aménager une région rurale et littorale insalubre, que le facteur tellurique a tenu à l'écart de la révolution industrielle. Et également, d'apporter des réponses à la crise du phylloxéra qui a ravagé le vignoble au début du XX<sup>e</sup> siècle. Cette reconversion à l'économie du tourisme de masse est aussi un moyen d'éviter que les touristes français, allemands n'aillent dépenser leurs revenus en Espagne.

*« Sur les 180 km du littoral languedocien, six unités touristiques et des ports nécessaires au développement de la navigation de plaisance alors en pleine expansion seront créés quasi ex nihilo : La Grande-Motte et Carnon, Le Cap d'Agde, l'embouchure de l'Aude, Gruissan, Port Leucate, Port Barcarès. Seule l'opération de l'embouchure de l'Aude ne sera pas réalisée (différée sine die), celle de Saint-Cyprien sera rajoutée par la suite »* (Cazes 1972).

Le V<sup>e</sup> plan (1966-1970) de la Commission Nationale d'Aménagement et de Développement du Territoire (CNADT) échafaude le programme des métropoles d'équilibre. Dès 1963, la réflexion porte sur le fonctionnement des systèmes urbains. Leurs aires d'influence orientent le découpage de l'espace national en sous-ensembles. Il s'agissait d'identifier des villes exerçant une fonction régionale, « la capitale

*nationale n'ayant plus qu'un rôle supérieur de cohésion de ces unités fonctionnelles* » (Rochefort 2002). Le schéma national d'aménagement du territoire, publié en 1967, apparaît comme une projection au sol de cette conception (Estèbe 2015).

L'organisation de la production, tant fordiste par le principe de division du travail, que tayloriste par la séparation des tâches de conception, s'accorde assez bien avec les logiques de coordination des administrations qui taraudent les énarques. Sans contredit, un nom refait surface : Serge Antoine. Précédemment évoqué pour son rôle dans la coordination de l'action ministérielle, il est par la suite nommé pour œuvrer à la création de la DATAR. La distribution des équipements était un moyen d'éviter que des régions deviennent des territoires d'émigration, tout en évitant que le poids de Paris ne devienne écrasant, voire contre-productif.

Si la question régionale refait surface dans la réflexion des élites modernisatrices, elles s'appuient sur les modélisations théorisées par les sciences régionales. La recherche nomothétique, par ses généralisations, dissout le singulier dans le pluriel, fond l'unique dans l'universel. Elle est conforme à une idéologie dominante qui s'accommode malaisément des particularismes. Dans le même temps, les critères de scientificité des tenants des sciences régionales concourent à la modernisation de l'État. Une technocratie investit un nouveau champ de l'action publique : l'aménagement du territoire. La politique qui fut menée s'intéresse moins à la dimension territoriale de la région (dans une composante géographique et sociologique) qu'aux effets de la polarisation et à la mesure des centralités.

Sur le plan théorique, la centralisation des ressources au niveau national était la condition *sine qua non* pour mettre en application de la théorie des pôles de croissance. Elle nécessite des facteurs exogènes à la région, au foyer où elle se développe. Elle demande une forte intervention de la puissance publique.

*« Pas plus que le saupoudrage industriel au sein d'une économie nationale [...], la multiplicité des entreprises de petite dimension, travaillant en ordre dispersé, sans s'appuyer sur quelques grandes firmes, n'est de nature à déclencher une véritable dynamique économique régionale qui ne peut s'accommoder de micro-décisions sans limite et sans économie de programme »* (Perroux 1961 in Lebrun 1987).

Sur le plan des idées au pays de l'égalité, il est attendu que la croissance profite à tous. La théorie des pôles de croissance rompt avec cet idéal égalitaire. Dans le contexte où cette théorie fut appliquée, la question qui se posait était moins de tempérer les inégalités que de partager les surplus. Lors des Trente glorieuses, la France passe de la pénurie à une relative abondance.

*« Avec un PIB qui croît au rythme de presque 6 % par an au cours des années 1960, l'inefficacité des politiques de maîtrise des inégalités territoriales apparaît comme un prix somme toute acceptable à la plupart des décideurs »* (Monod 1973 in Brennetot *op. cit.*, Tome II p. 230).

Politiquement, c'est au nom d'une égalité des chances qu'ont été développées les métropoles régionales (Antoine, Weil 1965). Il s'agissait d'adapter la France à une mise en ordre dictée par la compétitivité dans un contexte d'économie ouverte, de libre-échange, et de concurrence internationale, mais dont les chaînes de valeurs seront, à l'avenir, de plus en plus ancrées spatialement dans des villes puissantes. Le pouvoir central s'est pourtant refusé à décentraliser des fonctions de commandement au niveau régional. Lors du colloque de science politique sur la région (1962), quatre rapports signés Jean-Louis Quermonne, Pierre George, Gabriel Pallez et Félix Bellon ont servi de base de discussion. Le tableau qui suit reprend en synthèse la position de leur rédacteur.

Jean Louis Quermonne	Pierre George
Directeur de l'institut d'études politique de l'université de Grenoble	Géographe
Représentativité : de nouvelles formes d'association des citoyens à l'élaboration des décisions.	L'infirmité du réseau urbain français, bridé par la macrocéphalie parisienne, a inévitablement entravé le rayonnement des « quelques étoiles de première grandeur » qu'il recèle. Or, à ce niveau, la fonction de la ville est plus tertiaire (services) que secondaire (industrie de transformation). Le vrai problème des pays développés est de savoir ce qu'il faut mettre de tertiaire dans une ville pour animer le secondaire de sa région.
Gabriel Pallez	Felix Bellon
Inspecteur des Finances et Directeur des collectivités locales	Président de la Fédération des Associations régionales
Plus que le tracé des voies de communication, la question budgétaire est le facteur principal de l'étouffant centralisme.	Manque de volonté des dirigeants des grandes entreprises à s'exiler de Paris vers la province.

Réalisation : Yannick Morisset 2018.

#### Tableau n° 4 : Synthèse des rapports qui ont servi de base aux débats, lors du colloque sur la région (Lyon, avril 1962)

La synthèse des échanges réalisée par Jean Labasse (1962) permet d'observer que le fait régional se limitait « à l'équipement et au choix des pôles de décision urbains susceptibles d'animer en profondeur la vie matérielle et sociale du pays » (*Ibid.*). Cette rencontre aura eu le mérite de clarifier l'état d'avancement d'une hypothétique déconcentration administrative et économique. Lorsque Félix Bellon, représentant du patronat, pointa le manque de volonté patent des acteurs économiques de déconcentrer les sièges des entreprises, l'administration, qui de son côté se pensait en retard dans la déconcentration tertiaire, comprit alors qu'il faudrait montrer l'exemple (*Ibid.*).

Le classement des villes en fonction de leurs activités tertiaires permit de dégager une typologie de ville ayant des fonctions régionales plus ou moins incomplètes (Rocheport 2002). Malgré des tentatives de déconcentration, les relations entre les villes françaises restent majoritairement bilatérales avec Paris (Hautreux, Rocheport 1963).

Économiquement, l'échec relatif de la politique des métropoles d'équilibre peut s'expliquer par plusieurs raisons :

- premièrement, par le choix politique de ne s'être appuyé que sur une déconcentration industrielle. Industrie qui allait être frappée de plein fouet par deux chocs pétroliers successifs ;
- deuxièmement, dès 1963, Jean Hautreux et Michel Rocheport (1963) ont tenté d'adapter la France au changement productif. Il convenait de passer d'un univers industriel à un univers post-industriel, du moderne, au postmoderne, et de réfléchir à une planification de niveau régional<sup>35</sup>. Leurs travaux s'inscrivaient en faveur du renforcement métropolitain. En

35 Pour réaliser cette transition, huit métropoles d'équilibre sont alors désignées : Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Strasbourg, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Marseille-Aix-en-Provence-Delta du Rhône, Toulouse, Bordeaux et Nantes-Saint-Nazaire. Après une période centrée sur son marché intérieur. Les travaux de Jean Hautreux et Michel Rocheport (1965) consisteront à trouver la clef d'une organisation régionale au travers de la notion d'armature urbaine. L'organisation spatiale du système productif et malgré une rhétorique de l'équilibre, l'objectif est au service de l'expansion économique nationale.

- rupture avec une élite et des édiles français imprégnés des écrits de Jean-François Gravier qui faisaient idéologiquement le procès des effets de la concentration ;
- troisièmement – et bien que le programme des métropoles d'équilibre fut élaboré sur la base d'une typologie de villes à même d'avoir une fonction d'encadrement supérieur – il semble que « *parmi les échanges polarisants, on avait eu tendance à ignorer ou minimiser ceux qui concernent la gestion publique, l'administration* » (Ph. et G. Pinchemel 1997).

L'année 1955, c'est justement l'année où François Perroux, le père des pôles de croissance investit une chaire d'économie. 1955, c'est l'année où le gouvernement Mendès-France (du 18 juin 1954 au 5 février 1955) institue une procédure autoritaire visant à empêcher la construction, ou l'extension de bâtiments, dont la surface dépasse 500 mètres carrés en région parisienne. Dès que les travaux sur les pôles de croissance ont donné à voir la région parisienne comme le moteur de l'emploi et de la croissance, il s'en est suivi une procédure d'agrément préalable. Cette procédure est le symbole de l'étatisme dirigiste de cette période qui caractérise l'idéologie dominante.

La notion d'aménagement « *régional se heurte [...] au juridisme universaliste ancré dans l'esprit français. Car celui-ci s'accommode mal de la prise en considération des déséquilibres régionaux qui appellent nécessairement des mesures particulières* ». (Labasse *op. cit.*). Ces éléments expliquent en partie l'échec relatif de la politique des métropoles d'équilibre. Sans chercher à réécrire l'histoire, elle met en lumière un élément qui brille par son absence : le droit de décider à un niveau régional.

L'expertise géographique, et les bases d'une régionalisation telle que portée par Paul Vidal de La Blache et Aristide Briand n'interrogeaient pas qu'un changement de métrique, elles supposaient des capacités organisationnelles. La séparation des tâches de conception et d'exécution occulte très largement tout un pan du fait régional.

*In fine* le problème n'est pas Paris, c'est l'État ! Quant à présent il semblerait que cela soit moins la concentration du pouvoir économique qui pose problème que la décentralisation des décisions politiques. L'aménagement du territoire, par définition c'est une politique publique<sup>36</sup> centrée sur l'action. Elle se doit d'interroger le choix de la meilleure organisation pour régir la vie des habitants dans toutes les composantes de leur quotidien. Le paradoxe de la politique d'aménagement du territoire fut d'avoir finalement occulté la notion de territoire. La région, en tant que structure dédiée, avec une légitimité pour agir, est le creuset où va se concentrer l'allocation de moyens et de capacités affectés à cette politique publique.

#### IV. Région et décentralisation : la fausse évidence démocratique

Michel Bussi (2006) se demandait si l'identité territoriale était indispensable à la démocratie. L'auteur concluait que « *la conviction d'un intérêt territorial commun et la construction d'une altérité semblent des moteurs essentiels d'une mobilisation citoyenne* ». L'absence de ces considérations dans la façon d'avoir appréhendé la Région, expliquerait peut-être la faiblesse de la mobilisation citoyenne. Les résultats des élections représentatives à l'échelle régionale ne seraient qu'un atavisme. Les Régions seraient à la fois victime d'un ADN dont la double hélice est technocratique (IV.1) et au service d'un parti politique (IV.2).

<sup>36</sup> En science politique, une politique publique désigne 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).

#### IV.1 Le fait régional : entre technocratie et soubresauts démocratiques

L'Assemblée constituante (1789-1791) envisageait la décentralisation politique comme un dû. Un dû, au regard du droit naturel et inaliénable de la société, antérieure aux droits de l'État, de gérer les affaires qui lui sont propres (ass. Const., IV p. 980). Un siècle plus tard, la deuxième édition du Littré donne à lire un néologisme : la décentralisation. Cette entrée y est définie comme la destruction de la centralisation. À la mesure du tableau ci-dessous, la décentralisation est un aménagement de la centralisation. Bien que le débat sur la primauté du droit sur la liberté ou de la liberté sur le droit est inépuisable, pour Jean-Louis Quermone (*op. cit.*), les revendications à visée décentralisatrice s'expriment au nom d'une modalité historique : celui du respect de traditions provinciales et juridiques. Il s'agit de garantir les libertés locales par les statuts (*Ibid.*). Par le prisme des statuts, le politologue Vincent Lemieux 2001 formalise une typologie en fonction de rapports entre un centre et sa périphérie.

Caractéristiques de l'organisation décentralisée	Décentralisation administrative (déconcentration)	Décentralisation fonctionnelle (délégation)	Décentralisation politique (dévolution)	Décentralisation structurelle (privatisation)
<b>Statut</b>	Organisation très dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation assez dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation assez peu dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation plus ou moins dépendante par rapport à une organisation centrale
<b>Compétences</b>	Généralement unisectorielles pour plusieurs fonctions	Unisectorielles pour des fonctions bien définies	Multisectorielle pour l'ensemble des fonctions	Unisectorielles pour l'ensemble des fonctions
<b>Financement</b>	Les recettes viennent entièrement du centre	Selon les cas, les recettes viennent surtout du centre ou surtout de la base	Les recettes généralement viennent surtout de la base	Les recettes viennent du centre (sous-traitance) ou de la base
<b>Autorité</b>	Désignation par le centre, et pouvoirs dans l'application (lois ou règlements)	Désignation par le centre ou par la base, et pouvoir dans l'adoption (résolutions) ainsi que dans l'application	Désignation par la base, et pouvoirs dans l'adoption (loi ou règlements) ainsi que dans l'application	Désignation par le sommet, et pouvoirs dans l'adoption (résolutions) ainsi que dans l'application

Source : Lemieux 2001 p. 46

#### Tableau n° 5 : Les caractéristiques des attributions des organisations décentralisées

La décentralisation politique, de l'an VIII aux années 1980, en dotant les collectivités territoriales de compétences administratives gérées de manière autonome, à l'égard du pouvoir central et exercées par un exécutif élu, participe d'une aspiration libérale qui travaille la société et d'un certain goût pour la démocratie (Riemenscheider 1982).

L'expérience régionale du régime de Vichy a condamné le niveau régional : « *la République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires d'Outre-mer.* » (Article 85 – Constitution de la IV<sup>e</sup> République). Néanmoins, au niveau régional, après la centralisation et la déconcentration, la décentralisation est animée par un débat d'idées qui gravite essentiellement autour de trois thématiques : la vitalité démocratique par le pluralisme politique, la défense des identités culturelles et l'efficacité de l'action publique (Pasquier *op. cit.*).

Après la période de purge des administrations régionales par le Gouvernement provisoire, l'État lâche la bride. Durant les années 1950, et jusqu'au début des années 1960, la région est un creuset où pourrait s'engager un dialogue avec les forces vives du territoire. Les ferments qui vont concourir à cette transformation à l'échelle régionale sont bien présents. Malgré certaines volontés, et notamment l'expérience du Comité d'Étude et de Liaison des Intérêts Bretons (CELIB) qui a concouru à l'institutionnalisation de la Région, l'heure n'est pas à un tournant à proprement parler démocratique.

*« Les nouveaux maîtres (les technocrates) sont de jeunes têtes aussi bien faites pour l'étude que pour l'action, très confiants en la croissance qui les porte et en la science qu'ils maîtrisent, un peu méprisants de tous ceux qui ne « savent pas », mais sachant bien le cacher. On les appelle les technocrates. Ils associent les fils les plus doués des vieilles bourgeoisies provinciales aux enfants des nouvelles classes moyennes poussés par la promotion sociale. Ils sont intelligents et efficaces. Ils identifient leurs propres ambitions à l'intérêt général. » (Frémont op. cit., p. 7).*

Un revirement technocratique s'affirme en 1964. Tandis que sont instituées les Commissions de développement économique régional (CODER), l'État instaure de 21 préfets de régions qui géreront les CODER (article 1 du décret n° 64-251 du 14 mars 1964). Les représentants de l'État sabordent la plupart des comités d'expansion économique, et évincent des CODER les membres peu dociles (Miossec 2008 p. 399). Par l'article 2 du décret précité, le préfet est chargé de mettre en œuvre la politique de développement économique et d'aménagement du territoire de sa circonscription.

Il se produit à l'intérieur des CODER certaines tensions inhérentes au système politique. Le principe de l'indépendance parlementaire – depuis 1789 et dans le droit fil de l'esprit des lois – garantit le principe de séparation des pouvoirs du Parlement des pressions de l'exécutif. Jean-Luc Bodiguel (1966) observe que la moitié des commissions ont justement un parlementaire, voire un ex-parlementaire à leur tête ! L'État, par le corps préfectoral, positionne ainsi ses troupes en contrepoint des élus qui investissent les CODER. À l'ombre des CODER, la composition des instances et le pouvoir conféré au préfet reproduisent les tensions persistantes du système politique.

La recentralisation ne s'effectue pas nécessairement par un retour au centre. L'État se recompose vers le niveau régional. Les discours présidentiels successifs sont sans équivoque quant au rôle de la région, amenée à muter en établissement public en 1972 :

*« La région doit être conçue avant tout comme l'union des départements permettant la réalisation et la gestion rationnelle des grands équipements collectifs. Elle est pour les départements ce que sont les syndicats communaux pour les communes ». (Déclaration de Pompidou à Lyon le 30 octobre 1970).*

*« Le rôle de la région n'est pas de s'administrer elle-même, ni de gérer elle-même, ni de substituer son intervention au pouvoir de décision des collectivités locales. Son rôle est d'assurer, à un échelon approprié, la coordination de notre développement économique ». (Giscard-d'Estaing – discours à Dijon le 18 novembre 1975).*

Les années 1970 sont marquées par une aspiration à « vivre et travailler au pays ». Ce slogan de la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) traduit les valeurs d'une société qui aspire au localisme voire, qui porte les ferments d'ambitions autogestionnaires sinon libertaires et/ou antimilitarismes. Conjointement, la démocratisation de l'enseignement supérieur concourt à ce que tout

un chacun puisse se prononcer sur des questions de société, ou prendre part aux débats publics sur le fait régional et l'aménagement de son espace de vie.

La fin des années 1970 fut marquée par l'échec de la démocratie économique. Ses avatars furent le Plan avec ses Commissaires généraux et les comités d'expansion. Elle fut marquée par une forme de régulation entre le corps préfectoral et les acteurs économiques qui, finalement, faisaient du corporatisme une expérience singulière de la démocratie. Expérience singulière puisque le corporatisme devait ménager une dialectique : celle du bien-être général au bénéfice des intérêts privés, sous la tutelle administrative de l'État-patron. Philosophiquement, nous retrouvons, en un sens, les idées d'Adam Smith (1723-1790). À l'inverse de la morale, qui condamne l'égoïsme, la philosophie de Smith la promeut. La main invisible de Smith est une exaltation de l'égoïsme qui décrit l'harmonisation des intérêts privés comme un phénomène naturel.

#### IV.2 La région, un outil pour territorialiser le parti socialiste

Si au départ, le régionalisme politique, traverse l'ensemble de l'échiquier politique avec à gauche : Odilon Barrot, Alexis De Tocqueville, Pierre-Joseph Proudhon ou à droite Charles Maurras, Joseph Paul-Boncour, Victor Duruy (Miossec *op. cit.*), il tend tout de même à être marqué politiquement à droite.

Auteurs	Productions régionalistes à tendances conservatrices
Henri Hauser	Le problème du régionalisme (1924)
Charles Berlet	Les provinces au XVII <sup>e</sup> siècle et leur division en départements : essai sur la formation de l'unité française (1913)
Pierre Foncin	Les Pays de France : Projet de fédéralisme administratif (1898)
Paul Deschanel	La décentralisation (1895)
Maurice Barrès	Programme de Nancy (1898)
Odilon Barrot	De la décentralisation et ses effets (1861)
Joseph Paul-Boncour et Charles Maurras	La République et la décentralisation : un débat de 1903
Paul Vidal de La Blache	Les régions françaises (1910)
Jean Charles-Brun et Ferdinand Béchard	De l'administration de la France ou essai sur les abus de la centralisation (1845)

Réalisation : Yannick Morisset 2018.

#### Tableau n° 6 : Le régionalisme, une idée de droite

Bien qu'il faille se garder des excès de simplification, car « *Il n'existe pas un régionalisme, mais plusieurs régionalismes profondément différents, sinon antagonistes* » (Bourjol 1969 p. 341)<sup>37</sup> ceci faisant de ce courant une « *auberge espagnole où chacun trouve ce qu'il apporte* » (*Ibid.*, p. 351),<sup>38</sup> présenter des productions marquées à droite ne veut pas dire que d'autres n'existent pas. Mais dans

37 Cité par Brennetot et De Ruffray (2014).

38 Cité par Brennetot et De Ruffray (2014).

le contexte de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, et particulièrement depuis 1793,<sup>39</sup> les républicains se défont des régionalistes. Ils sont assimilés à la réaction et au cléricisme, ce jugement ira croissant sous la III<sup>e</sup> République.

Revirement stupéfiant s'il en est, au cours des années 1970, la région devient un combat de la gauche (Pasquier *op. cit.* ; Subra *op. cit.*). Elle va très largement concourir à l'institutionnalisation de la région<sup>40</sup>. Le centralisme est perçu comme « *un mal français* ». Le procès politique d'Alain Peyrefitte (1976) qu'il fait à son endroit est celui d'un État centralisé, dirigiste et tatillon. Quant au projet décentralisateur porté par la gauche, il représente une réelle opportunité au jeu de l'alternance politique. Philippe Subra (*Ibid.*) rend bien compte de la brèche politique et de l'opportunité géopolitique offerte pour la gauche au sortir des années 1970. Cet alignement des planètes est inhérent à la stabilité du régime depuis la constitution de 1958 et au ralliement de la gauche au mouvement gaulliste postérieur à mai 1968 (*Ibid.*). La gauche est confinée dans l'écheveau territorial à un courant d'opposition, durant 23 ans, elle dut se contenter des mairies et des conseillers généraux (*Ibid.*).

*« Pendant la Quatrième République et une partie de la Cinquième République, les communes socialistes se trouvent dans une dépendance encore accrue vis-à-vis de l'État. Dans le cadre de la planification et de la régionalisation, ce dernier insuffle les grandes politiques urbaines que les élus doivent mettre en œuvre. La marge de manœuvre des maires dépend, en définitive, de leur activisme et de leurs réseaux parisiens »* (Chamouard 2014).

En 1981, la gauche sort victorieuse des élections présidentielles portant avec elle un projet majeur : la décentralisation. Le niveau régional est investi par la gauche et devient le terreau des idées rocardiennes. Michel Rocard (1930-2016) mobilise la thématique du développement régional pour ancrer une idéologie :

*« Le combat pour le développement et l'aménagement des régions est un élément aujourd'hui essentiel des luttes des classes »* (Rocard 1966 à l'occasion du discours sur le développement régional tenu à Saint-Brieuc).

Mobilisant la rhétorique de la lutte, mais également celle du centre et de la périphérie, Michel Rocard, dans le contexte des guerres de décolonisation, transpose à l'échelle régionale les maux de la colonisation :

*« Les régions qui en seraient victimes, « régions prolétaires » (notamment la Bretagne, la Corse et l'Occitanie), se verraient condamnées, selon un « schéma colonial classique », à la production et à la vente des biens primaires et à l'achat des biens transformés »* (Kernalegenn 2018).

Par la région, la social-démocratie cherche à s'enraciner. Le texte dépositaire des idées rocardiennes pour la région : « *Décoloniser la province : la vie régionale en France* » (1966) donne la tonalité de l'acte I de décentralisation. La vie régionale y est totalement absente. Quant à l'assujettissement de la province à la métropole parisienne, l'idée n'est pas neuve. Michel Rocard capitalise à son profit les idées graviéristes et de La Fédération<sup>41</sup> qui étaient certes teintées idéologiquement, mais récupérables

39 Année de l'instauration du Gouvernement révolutionnaire et de la Terreur.

40 L'idée de la décentralisation au sens de l'acte I (pour des questions d'action publique) n'est pas nouvelle. Mais l'échec du référendum de 1969 sur la régionalisation et la rénovation du Sénat portait moins contre la régionalisation que contre la figure du Général de Gaulle. La conséquence fut de reporter d'une dizaine d'années la décentralisation.

41 La Fédération entendait « *diffuser auprès des élites politiques et économiques de l'après-guerre de nouveaux principes d'organisation de la société et initier ou soutenir de nouvelles formes de mobilisation à l'échelon local et régional* » (Pasquier 2004).

car dépolitisées. Le Parti Socialiste Unifié (PSU), par la région, saisit l'occasion de territorialiser une idéologie politique. Pour Tudi Kernalegenn, il s'agit d'ancrer le combat à une échelle où l'esprit de lutte et de solidarité peuvent se cristalliser.

Le projet de la nouvelle gauche pour la région est d'en faire le lieu de l'hybridation de l'autogestion, et de la réaction au centralisme. Cette dialectique de l'échelon micro et macro sur un espace où s'empilent des problèmes socio-économiques, permet d'altérer les problèmes sociaux par rapport à une norme (*Ibid.*) : la région devenant le territoire de l'injustice, et le lieu propice à la territorialisation d'une idéologie politique.

En interne, par la région, la gauche opère un tournant majeur pour qu'elle corresponde aux aspirations autogestionnaires, voire libertaires. Exercice périlleux, car il faut éviter que le projet ne suscite des luttes intestines à l'intérieur du parti et ce, à double titre. D'une part, la nouvelle gauche ne pas doit être trop au centre. Au risque de raviver l'ire de ceux qui n'ont vu que dans la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO) qu'un avatar de la social-démocratie molletiste<sup>42</sup>. D'autre part, cette problématique relève aussi d'un conflit de générations. D'un côté se situent les anciens cadres, défendant un système vertical et stalinien. D'un autre côté, plutôt au centre, une nouvelle génération défendant un système ascendant et proudhonien. Cette dernière voyant dans la régionalisation la possibilité de produire un militantisme s'affranchissant du système notabiliaire. Cette rupture avec la gauche autoritaire doit réconcilier le socialisme et la liberté, mais il n'est pas question de décentralisation politique.

## **V. Liberté, égalité et action publique : la Région, innovation et parent pauvre de la décentralisation**

*« L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain. »*  
(Discours du Général de Gaulle prononcé à Lyon le 24 mars 1968).

L'acte I de décentralisation de 1981 s'inscrit dans un climat socio-économique qui nécessite une modernisation de l'action publique et une avancée sur le plan de la démocratie locale. En interne, le socialisme municipal qu'il promeut doit cependant composer avec l'héritage de la gauche centralisatrice et marxiste. En externe, la décentralisation politique affichée par François Mitterrand, doit s'accommoder du refus de l'autorité<sup>43</sup> qui flotte dans l'air du temps : refus de l'État et notamment refus d'un aménagement du territoire imposé, crise des politiques publiques en réaction à l'accroissement des inégalités lors des années 1980. L'État régulateur subit un effet de ciseau. Les crises pétrolières, crise économique, crise financière créent mécaniquement une réduction des implications de l'État pour répondre par les politiques publiques, à une demande sociale croissante, dans un contexte de désindustrialisation/métropolisation qui rebat les cartes des zones de productions. L'ancrage du chômage de masse dans les anciennes régions industrielles, issues de la déconcentration

42 Le molletisme est assimilé à la trahison des idées de gauche par un exercice du pouvoir fait de compromission avec les idées de droite. Le locuteur tenant un discours radical, mais dont les actes se situent au centre. Cette attitude pour ces opposants fut celle de Guy Mollet (1905-1975), secrétaire général de la SFIO de 1946 à 1969.

43 En somme : « *Il est interdit d'interdire !* » déclarait Jean Yanne (1933-2003) en 1968 sur les ondes de RTL (Radio Télévision Luxembourg). Cet aphorisme fut sorti de son contexte initial pour finir par être représentatif de certaines idées portées par le mouvement social qui traversa la France : les événements de mai-juin 1968.

économique, en un sens, met en défaut une régionalisation imposée par le haut. Et si la Région était la solution ?

La sous-partie V.1 présente les difficultés qui malmènent l'État, tandis que concomitamment, celui-ci institutionnalise la Région. Nous observons les motivations et les éléments de contexte qui ont concouru à faire de la Région une collectivité territoriale, et les instruments mis à sa disposition : les schémas d'aménagement et de transport (V.2). Nous desserrons ensuite la focale pour replacer la Région dans l'écheveau territorial (V.3).

### V.1 État en perte de centralité versus institutionnalisation de la Région

Quant à présent, la France avait aménagé son territoire selon une logique anglo-saxonne de décentralisation industrielle (Baudelle, Peyronni 2005). Celle-ci trouve ses limites au moment du choc pétrolier de 1973 (*Ibid.*). En 1975, la fin des Trente glorieuses sonne un coup de semonce à l'égard de l'État interventionniste. Avec une croissance moyenne qui avoisine les 5 % par an, cette période a contribué à légitimer une planification appuyée par les arguments scientifiques et techniques (Brennetot *op. cit.*). Ce contexte économique et politique, où l'heure était au partage des surplus, a même fini par faire croire au mythe que la croissance se décrète. Mais à défaut d'avoir réellement déconcentré le tertiaire administratif si l'on en croit ce qui est ressorti du colloque sur la région que reste-t-il lorsque l'industrieériclité ? pas grand-chose.

Dans le climat social postérieur à mai 1968, l'État perd de sa centralité. Dans le même temps, la mondialisation, et les processus d'intégration supraétatique sonnent le glas de l'État-nation hérité des traités de Westphalie. L'État apparaîtrait trop engoncé dans ses limites pour traiter des problèmes mondiaux, mais il est également trop vaste pour gérer les petites affaires (Bell 2013 *in* Pasquier, Simoulins, Weissbein 2013). Le tableau ci-dessous rend compte des étapes que les organisations politiques traversent depuis le début de cette recherche.

Organisation/Ères	Centralisation	Polycentrisme
1. Ancien régime	Étatisme, mercantilisme Capitale politique = capitale économique	Libéralisme économique Centres économiques multiples
2. Époque moderne (1800-1970)	États centralisés Centralisateur (France) Polarisation accélérée sur la capitale Macrocéphalie des armatures urbaines Cas particuliers des États issus d'empires polycentriques démembrés (Autriche-Hongrie)	États fédéraux ou tardivement unifiés (Allemagne) Capitales multiples devenues métropoles multiples Émergence de nouveaux pôles sous l'effet des mutations économiques ou sociotechniques
3. Ère postmoderne (1970-2000)	Libéralisme globalisé : affaiblissement des États ; polarisation sur les plus grands centres : villes mondiales Compétitions urbaines au profit des plus grands pôles dans les aires régionales	Héritage centralisateur (défense des espaces nations) Paris menacée ; polycentrisme des villes capitales L'intervention étatique garante des équilibres territoriaux Tradition polycentrique : Italie, districts industriels, Suisse Allemagne réunifiée : nostalgie de la ville mondiale (Berlin)

Source : Allain 2002 p. 182 *in* Baudelle, Castagnède – dir.

#### Tableau n° 7 : L'inversion des doctrines territoriales liée à la mondialisation

La régulation de l'économie au niveau macro, l'affirmation de la citoyenneté et de la subsidiarité au niveau micro, donnent de l'épaisseur à une relation dialectique : celle des effets de la mondialisation sur

les territoires vécus. Des ajustements politiques conduisent à des évolutions institutionnelles qui peuvent progressivement affaiblir les moyens, et la portée des interventions de l'État, tiraillé de fait par le haut (Union européenne – UE) et par le bas – émergence du local (*Ibid.*). Au cours de l'ère postmoderne, l'État entre dans un contexte multipolaire, ceci faisant tomber l'idée du monopole de la décision, les particularismes ont droit de cité (*Ibid.*).

La décentralisation sonne le glas de la régulation croisée qui caractérisait la technocratie (Thoening, Duran 1996). Il s'ouvre un mode de régulation basé sur l'institutionnalisation de l'action collective (Epstein 2013). Pour l'auteur, celui-ci rompt avec la politique de la solution unique et débouche sur une fragmentation du pouvoir politique. La fin de l'interventionnisme étatique, où l'État mettait en place des politiques d'équipement en finançant des programmes ambitieux tout en mettant en place des systèmes de protection sociale, est un horizon dépassé (Estèbe *op. cit.*). La séquence postmoderne s'inscrit dans un contexte de stagflation, d'échec de la relance keynésienne<sup>44</sup> et de diminution du facteur diplomatique des États à faire valoir leurs intérêts dans les instances de régulation. Le tableau ci-dessous relate les changements de posture que cela sous-tend au gré des ères successives et qui taraudent la régionalisation française par le prisme de l'aménagement du territoire.

	Physiocrates	Étatistes	Libéraux	Urbanophiles
Logique d'action	Corporatisme	Dirigisme	Marché dérégulé	Acteurs
Valeurs fondatrices	Indifférenciation inégalitaire	Indifférenciation égalitaire	Différenciation inégalitaire	Différenciation égalitaire

Source : Lévy 1996<sup>45</sup>.

### Tableau n° 8 : Quatre attitudes vis-à-vis de la ville et de l'aménagement en France

Le contexte de ces dernières décennies, dans le champ de l'aménagement fait émerger la dialectique des libéraux et des urbanophiles. Au marché dérégulé et inégalitaire, la décentralisation, dans un esprit de subsidiarité devrait permettre d'apaiser les tensions par une culture du débat. À la différenciation inégalitaire, un système d'acteurs doit, *a minima*, permettre d'éviter que les inégalités ne mutent en injustice. La vision urbanophile de nos élites actuelles et les valeurs de différenciation égalitaire à l'heure de la métropolisation constituent un positionnement qui permet de relier politiquement croissance et solidarité.

En contrepoint de ces dynamiques, au cours des années 1980, l'institutionnalisation de la région va *crescendo*. Sous le gouvernement Mauroy, les lois Defferre reconnaissent aux Régions le droit de s'administrer par un conseil régional élu au suffrage universel direct (Art. L 4131-1 CGCT). La loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, rompt avec des siècles de centralisation. Cette loi supprime la tutelle administrative et financière de l'État sur les collectivités. Le contrôle de légalité du préfet ne devant s'exercer qu'*a posteriori*. Sur le plan des capacités, la création de la fonction publique territoriale, par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, permet de doter les collectivités de personnels techniques pour l'exercice de leurs compétences.

44 Elle fut notamment menée par une politique protectionniste dans les secteurs industriels stratégiques en bloquant l'accès aux investisseurs étrangers.

45 Extrait du dictionnaire de la géographie de l'espace et des sociétés, 2013 p. 77 – entrée : aménagement du territoire par Jacques Lévy.

Le principe de l'acte I est clair : à un échelon correspond un panier de compétences. La décentralisation de blocs de compétences confère à chaque collectivité une capacité à agir, et entérine un principe de division du travail. La répartition des compétences opère une différenciation entre les niveaux de collectivités. En revanche, elle ne fait aucune distinction au sein d'un même échelon. L'intuition de départ étant qu'en toute logique, une collectivité devrait tendre à se spécialiser en fonction de ses prérogatives.

Le point de mire de l'acte I est d'augmenter l'efficacité dans le traitement des délais administratifs comme dans les processus de décisions. Mais surtout, « *l'efficacité de la régionalisation, c'est d'abord pour des raisons de développement économique* » (Rocard 1981). Dans la pensée de Michel Rocard (*Ibid.*), l'État est inopérant dans le domaine du développement économique dès lors qu'il s'agit de considérer des unités inférieures à 1 000 employés. Et ce, alors que pour l'auteur, le retour au plein emploi passera majoritairement par le tissu des Petites et Moyennes Entreprises (PME).

La réflexion sur l'aménagement du territoire pose la thématique du développement endogène et du développement des filières locales. Par extension, cela sous-tend la décentralisation du développement économique, de la formation professionnelle et de la culture, à savoir, trois compétences historiques des Régions. C'est en faisant le postulat implicite que l'avenir du développement régional ne peut s'envisager sans racine que la vision de Michel Rocard oppose la décentralisation et l'enracinement à la déconcentration qu'il assimile au « *bouturage d'entreprise* » (*op. cit.*) par la transplantation arbitraire qu'elle suppose (*op. cit.*).

La période déconcentrationnaire a vu l'industrie s'ébrouer dans les campagnes françaises : les usines Citroën à Rennes, Renault au Mans, Météo-France à Toulouse, etc. Ceci rendant plus criants les enjeux d'accessibilité et de désenclavement régional. Cette question a fortement intéressé les pouvoirs publics. La question centrale étant de savoir si le désenclavement n'aurait pas des effets d'aubaines mécaniques sur les choix de localisation des acteurs privés, et par ricochet, sur le développement régional.

Par le prisme de l'économie, deux politiques ont concouru à l'institutionnalisation de la Région : l'aménagement du territoire et le transport ferroviaire. Deux politiques qui permettent de ménager le développement économique et la réduction des inégalités. Deux politiques qui, au nom de l'efficacité de l'action publique, sont arrimées par l'État au niveau régional. Deux politiques qui sont consignées dans deux schémas respectifs.

## **V.2 Les schémas régionaux d'aménagement et les schémas régionaux de transport : deux outils, un axe politique fortement déterminé par l'État**

*« En aménagement du territoire, les schémas sont des outils dont l'objectif est d'évaluer les politiques publiques, les programmes d'action, les schémas d'organisation de l'espace ou ceux des grands équipements, il est indispensable de trouver des méthodes permettant de dessiner les images possibles de notre société dans les décades à venir; images inscrites dans l'espace géographique donné de notre pays ». (Antoine, Durand 1970).*

Sur le plan de l'action régionale, un marqueur fort de l'acte I de décentralisation intéresse la Réforme de la planification, par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982, et l'institutionnalisation du Schéma régional de développement du territoire (SRADT), par loi n° 83-8 du 7 janvier 1983<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les Régions et l'État : « *Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional* ».

Ces deux textes consacrent la Région en matière de planification et de développement économique, d'aménagement du territoire et de prospective. Ces dispositions législatives confèrent à la Région un rôle stratégique<sup>47</sup>. La convergence de la planification et de la prospective au niveau régional par le SRADT, fait néanmoins de cet instrument un outil pour piloter l'action étatique. Les exécutifs régionaux ne seront comptables de leurs actions devant les citoyens qu'à partir de 1986, date à laquelle ils seront élus au suffrage universel. Pour l'heure, et malgré l'acte I, c'est la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 qui prévaut. Par l'article 4 : « *Le conseil régional par ses délibérations, le conseil économique par ses avis, le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations concourent à l'administration de la région* ».

La planification est malgré tout un exercice concerté, et donc, une compétence partagée entre l'État et la Région. Les présidents de conseils régionaux sont membres de plein droit pour siéger à la commission nationale de planification. Ces consultations sont nécessaires à l'élaboration et à l'exécution du Plan de la nation. En outre, elles permettent aux Régions de porter à la connaissance du Gouvernement les priorités qu'elles retiennent en matière de développement régional. Le SRADT permettant de ménager les échelles entre le Plan de la nation et les orientations stratégiques de la Région.

Les Schémas Régionaux de Transport (SRT) voient le jour en 1974, soit, sur le même pas de temps que l'institutionnalisation des Établissements Publics Régionaux (EPR). Six EPR vont à titre expérimental réaliser un SRT. Les EPR, malgré des prérogatives larges qui intéressent le développement régional, peinent à mobiliser le transport à cette fin (Zembri 2004). Pour Pierre Zembri, la raison en est que l'EPR ne dispose pas d'un réseau de transport à proprement parler. Le temps n'est pas non plus un allié. La méthodologie pour élaborer les SRT date de 1975, tandis que la première génération de schéma date de 1976 (*Ibid.*). Enfin, nous ne pouvons que nous interroger sur une expérimentation régionale, mais dont les services de l'État échafaudent la méthodologie<sup>48</sup>.

Malgré ces freins, à partir de 1979, les six même EPR réitèrent l'expérience. Du côté des apports, par le décret n° 79-832 du 24 septembre 1979 relatif à la généralisation de la décentralisation en matière de transports collectifs régionaux, l'EPR peut passer sous certaines conditions des conventions d'exploitation de services de transport (article 1-1), acquérir du matériel roulant, tant routier que ferroviaire, en vue d'une mise à disposition au transporteur (article 1-2). Mais là encore, la lecture de l'article 3 permet de prendre la mesure qu'il ne s'agit pas d'émanciper les EPR par la compétence transport :

*« les collectivités locales peuvent proposer jusqu'au 30 juin 1980 des mesures de transfert sur route ou éventuellement des suppressions de l'ensemble des services d'une ligne omnibus ».*

Concomitamment à l'institutionnalisation du SRADT, celui-ci intègre le SRT au sens de l'article 14-1 de la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI). L'article 44 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) conserve le même souci de cohérence entre l'aménagement du territoire, et le transport, et fait du SRT, le volet transport des schémas régionaux d'aménagement. Pour Pierre Zembri (*op. cit.*), l'absence de

<sup>47</sup> La planification est un exercice qui « *organise l'activité selon un plan [...] la prospective est définie comme la science ayant pour objet l'étude des causes techniques, scientifiques et économiques qui accélèrent l'évolution du monde.* » (Mérindol 2008).

<sup>48</sup> Conjointement élaborée par la Direction Départementale des Territoires (DDT) et la DATAR (*Ibid.*).

texte ultérieur, modifiant l'article 14-1<sup>49</sup> de la LOTI, permettant de préciser la pensée du législateur, a eu comme voie de conséquence que la réflexion entre la gestion des réseaux de transport collectif et les questions d'aménagement peinent à infuser dans les services régionaux. Le bilan qu'il dressait de l'intégration des SRT dans nos trois Régions laboratoires posait le constat d'un réel déficit de transversalité, et le manque de relation entre les transports et la prospective. Le législateur, par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant l'engagement national pour l'environnement modifia l'article 14-1 de la LOTI en lui ajoutant une dimension de « *cohérence régionale et interrégionale des services ferroviaires régionaux de voyageurs* ».

Bien qu'investies de deux schémas régionaux, les Régions apparaissent relativement bridées dans la conduite de leurs politiques publiques. Dès l'acte I de décentralisation entériné, l'article 1 de la LOTI est abrogé : « *Le système de transports intérieurs [...] concourt à l'unité et à la solidarité nationale [...]* ». C'est un réel partage des compétences que lance la gauche avec les lois de décentralisation de 1982 et de 1983. Le transport est bel et bien considéré, mais la part belle est faite aux routes. Par le X<sup>e</sup> plan (1989-1993), l'État alloue 23 milliards de francs de crédits au transport, dont 20,5 milliards... pour les routes (Vital-Durand 2013).

Quant au transport ferroviaire de voyageurs, l'expérimentation s'est réalisée dans un contexte de crise du secteur (Bergougnoux 2000 ; Haenel, 1993 ; Martinand 1996 in Desmaris 2010). En 1997, six Régions se prêtent à l'exercice : les (ex) Régions Alsace, Centre, Nord Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes. Elles ont la responsabilité de l'organisation des circulations du transport ferroviaire de voyageurs.

Nous relierons ceci à la directive européenne n° 91/440 de 1991, celle-ci ayant pour objectif d'en finir avec la logique de monopole national, ce qui dans le même temps est une injonction à un assainissement des comptes publics. La circulaire « *impose que les entreprises ferroviaires disposent d'un budget et d'une comptabilité distincts de ceux de l'État et que la gestion de l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation des services de transport fassent l'objet d'une comptabilité distincte.* » (Cospérec 2012).

Ces dispositions percolent dans le droit français et dès 1995, à l'occasion des travaux préparatoires de la Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) est soulevée la possibilité d'expérimenter.

Pour Sylvie Bazin, Christophe Beckerich, Marie Delaplace, Sophie Masson (2006), l'expérience apparaît positive. La régionalisation du Transport express régional (TER) a permis de concilier les enjeux inhérents à l'organisation de la desserte régionale au regard de la « *demande existante et des impératifs d'aménagement du territoire régional et de soustraire les TER des contraintes budgétaires et des logiques de la SNCF* » (Ibid.). Mais spatialement, « *Les Régions pionnières du conventionnement ont avant tout cherché à renforcer la desserte d'axes déjà fort bien fréquentés* » (Zembri 1997).

---

49 Les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération.

### V.3 La Région garrottée par l'écheveau territorial : vers une germanisation de l'organisation de l'espace

Dans un souci d'efficacité, les contrats d'action publique permettent d'imbriquer les blocs de la décentralisation : territoire/compétence, par des cofinancements sur des objectifs communs. Ils sont un instrument de coordination. À cet effet, le législateur par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant Réforme de la planification, outre le SRADT, a introduit le Contrat de Plan État-Région (CPER). Au sortir de l'ère de la régulation croisée, la voie contractuelle se pose comme un mode d'institutionnalisation de l'action collective (Thoening, Duran 1996)<sup>50</sup>.

	Jacobinisme apprivoisé	Gouvernance territoriale	Gouvernement à distance
Enjeux	Gestion de la croissance	Développement local	Compétitivité territoriale
Relations État /Local	Tutelle étatique	Conduite accompagnée	Autonomie dans un cadre contraint
Instrument	Plan et équipement	Projet et contrat	Appel à projet, label

Source : Epstein 2013a, p. 333 in Douillet, Lefèbvre *op. cit.*

#### Tableau n° 9 : Les trois modèles de gestion publique des territoires

En contrepoint de l'acte I de décentralisation, la dialectique de l'unité et de la diversité trouve une expression particulière avec la territorialisation des politiques publiques. Sur le plan technique, la territorialisation crée une convergence de la déconcentration et de la décentralisation sur un territoire afin d'obtenir un effet de proximité grâce à un transfert de compétences. Celle-ci est théorisée comme une solution à la crise de l'État, à la crise des politiques publiques et au traitement sectoriel des problèmes publics. La régulation des problèmes publics s'opère par le bas (*Ibid.*) dans l'optique de tenir compte des spécificités d'un territoire.

La territorialisation n'a pas concouru à l'émancipation juridique des collectivités locales et elle ne s'est pas traduite par une réelle autonomie dans la conception des politiques (*Ibid.*). Les Régions sont restées dépendantes des administrations centrales de l'État. Le législateur, par la LOADT (1995) instaure une relation de partenariat entre l'État et les collectivités territoriales ou les groupements compétents. Les CPER permettant à l'État de garder la main sur le destin de l'aménagement régional. La contractualisation n'est pas à percevoir comme un retrait de l'État, mais plutôt comme une transformation des modalités de l'aliénation (*op. cit.*)<sup>51</sup>.

L'émergence de l'échelon local dans les 1990, la prolifération des contrats puis des appels à projets à tous les niveaux de collectivités, place la Région sous tension. En effet, l'action publique s'établit moins sur la base des compétences transférées dans le principe de la décentralisation par blocs que sur le montage de projets portés par la base, mais répondant à des attentes qui viennent de plus haut, et de

50 La contractualisation est antérieure aux lois de décentralisation, des contrats d'action publique existaient déjà.

51 Dans le domaine du transport, la LOTI qui « a systématisé les relations contractuelles par le conventionnement régions/SNCF et le mécanisme des contrats de plan État/Région, [...] a conduit à positionner la collectivité régionale comme supplétive de l'effort financier d'équipement du territoire en infrastructures dont elle n'avait pas la maîtrise d'ouvrage. Cette double absence d'autonomie tant vis-à-vis de la SNCF que de l'État n'a guère permis aux régions de mener une politique d'aménagement » (Zembri *op. cit.*).

plus loin (Europe). La multiplication des instruments financiers, tant de l'État que de l'UE, leur permet – par le contrat – d'être garants du sort des territoires.

La montée en puissance de nouveaux acteurs mobilise le niveau régional, et concourt à son institutionnalisation, mais dans le même temps, l'instrumentalise. Corrélativement, ceci augure une faible latitude d'action pour que les Régions soient en mesure de développer des modèles de cohésion. D'un côté de l'échelle, nous avons l'UE, et de l'autre, tout un florilège d'acteurs émergents avec la montée en puissance de l'intercommunalité de projet. Bien que l'aménagement du territoire ne soit pas une compétence *stricto sensu* de l'UE (Santamaria 2015), la Commission européenne envisage la Région comme un espace fonctionnel à même de satisfaire des exigences de justice territoriale (Pasquier *op. cit.*, p. 155). Les questions de cohésion s'immiscent dans les textes européens à partir de l'acte unique (1986), « sous la forme d'un titre V du traité CE, faisant de la cohésion économique et sociale une nouvelle compétence de la Communauté » (Grasland, Hamez 2005). De manière institutionnelle, le thème de la cohésion a émergé en 1997, suite à son inscription dans l'article 7d du Traité d'Amsterdam (Bazin, Beckerich, Delaplace, Masson *op. cit.*). Si cet objectif devient le fondement même de la politique régionale de l'UE (Baudelle, Elissalde 2007), ce n'est qu'avec le 5<sup>e</sup> rapport sur la cohésion (2007-2013) que la dimension territoriale est abordée (Manceau 2015)<sup>52</sup>. Les crises économiques et financières de 2007 et 2008 ne sont pas étrangères à cette prise en compte. L'article 3 du traité de Lisbonne (2009) en donne la mesure : « la crise actuelle et ses effets asymétriques sur les différents territoires ont accru l'importance de la cohésion territoriale dans l'UE ».

Les effets de l'espace géographique dans chaque Région produisent des déficits structurels. L'UE affiche la volonté de contrecarrer les déséquilibres et de réduire les disparités entre les différentes régions. Pour cela, elle s'appuie notamment sur la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS). Par le niveau NUTS 2, l'UE privilégie le niveau régional pour poser à la fois une réflexion prospective,<sup>53</sup> et pour le pilotage des fonds structurels au titre de la politique de cohésion. Ce niveau correspondant au niveau des Régions administratives françaises. Selon la Cour des comptes de l'UE, la politique de cohésion sur la période 2021-2027 mobilise 34 % du budget de l'UE<sup>54</sup> soit 330 milliards d'euros. Les principaux instruments sont le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le Fonds Social Européen (FSE) et le Fonds de Cohésion (FC). Ils doivent permettre de ménager ce qui apparaît comme dialectique : renforcer la compétitivité à l'échelle internationale tout en assurant une équité aux pays membres (Bertrand 2009). Les Régions devant s'accommoder des orientations politiques prises à l'échelon européen.

En 2008, la Commission européenne – à l'issue du livre vert sur la cohésion des territoires (2007) – donne une définition large de sa politique : « garantir le développement harmonieux de tous les territoires et permettre à leur habitant de tirer parti de leurs caractéristiques propres ». L'UE promeut la subsidiarité et le respect des cultures locales. Dans le même temps, nous assistons à une mise en compétition des projets d'aménagement locaux, dont l'assujettissement relève à la fois, d'une promotion du localisme, et d'une soumission à des règles fixées à dans les instances européennes. Ces dernières décennies, les politiques d'aménagement du territoire se précisent autour de la question de la compétitivité et du développement durable, en conformité avec la politique de cohésion de l'UE prônée par la stratégie de Lisbonne (2000), de Göteborg (2001), ou encore la stratégie Europe 2020 (2010).

<sup>52</sup> Dans ce contexte est élaborée la stratégie Europe 2020.

<sup>53</sup> Au niveau européen pour pallier ce déficit d'anticipation des effets des politiques publiques, le programme ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) financé par la Commission européenne au titre de la politique régionale vise à produire des connaissances sur l'état et les dynamiques spatiales de l'espace européen.

<sup>54</sup> *Delivering performance in Cohesion (briefing paper)*, Luxembourg, EUROPEAN COURT OF AUDITORS, 60, 8-9.

L'UE n'entend pas s'ingérer dans l'organisation administrative des pays membres, mais dans le même temps, les pays membres doivent organiser leurs structures administratives pour être conformes à ses nomenclatures. Ceci afin d'avoir un maillage de structures territoriales qui leur permettent d'être les réceptacles des fonds structurels. Le niveau départemental n'étant pas reconnu par l'UE, la France institue alors les pays par la LOADT de 1995.

Dans un contexte de réduction de moyens, il n'est plus question de redistribuer (Coll, Peyroni, Cichowlaz, 2002 *in* Baudelle, Castagnède – dir.), mais de s'organiser. Nous sommes passés d'une cohésion assurée par la redistribution, à une cohésion obtenue par l'organisation (Guigou 1995). C'est une intercommunalité de projets qui s'ouvre lors de la période des années 1990. Les solidarités territoriales sont alors éprouvées par une mise en compétition. Pour Philippe Estèbe (*op. cit.*), la coopération territoriale passe d'une logique coopérative à une logique compétitive grâce à la politique des appels à projets de 2004-2005.

L'idéologie de la cohésion territoriale telle que promue par l'UE s'accommode aisément de la politique d'aménagement du territoire à la française (*supra*). En revanche, le modèle d'organisation qu'elle promeut, polycentrique, est la résultante de l'école allemande, prenant racine d'une part, dans une véritable science d'organisation de l'espace, et d'autre part, dans la structure spatiale hanséatique du pays (Lévêque 2009 p. 126 *in* Bussi – dir.). L'organisation et l'aménagement du territoire en Allemagne sont liés (*Ibid.*). Il s'agit de construire un équilibre intrarégional basé sur la complémentarité. Ce modèle fut repris par la DATAR, le scénario du polycentrisme maillé est la déclinaison du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) de 1999. Trois objectifs se détachaient du SDEC : un mode de développement spatial polycentrique à même de redéfinir les relations villes-campagne, l'accès aux infrastructures, une gestion prudente de la nature et du patrimoine. Ces orientations ayant percolé dans la LOADDT.

L'UE concourt ainsi à l'institutionnalisation de l'espace français sur la base du modèle allemand. Maurice Bourjol (1995) pointait la loi du 28 février 1942 au regard de l'alignement de nos institutions locales sur le modèle du *Kreis* que portait le III<sup>e</sup> Reich. En somme, il s'agissait de regrouper les communes rurales et urbaines (*Ibid.*). Bien que l'acte fut jugé illégitime par le Gouvernement de 1944, « *les Allemands, conscients des avantages de l'organisation polycentrique de leur pays, ont pensé que celle-ci devait non seulement y être préservée, mais aussi proposée comme modèle pour l'Europe.* » (Baudelle, Peyroni 1995). Ce n'est donc pas « *l'Allemagne qui subit les inclinations de l'Europe en termes de politiques territoriales, mais l'inverse* » (Lévêque *op. cit.* p. 147).

Ces questions qui relèvent de l'organisation territoriale ne sont pas sans poser un problème à la fois culturel et politique en France. L'Allemagne a une culture du consensus politique fondée sur la guidance (*Ibid.*), la France s'inscrit plutôt dans le registre de la défiance (Pasquier *op. cit.*). L'analyse des projets de territoires des SRADDET nous semble intéressante pour déterminer si différents modèles d'organisation de l'espace se détachent, nettement de nos trois Régions, dans un contexte de décentralisation.

## VI. De l'efficacité à la rationalisation de l'action publique

Du côté de l'État, ses comptes « *doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » (article 27 de la LOLF). Du côté des Régions, elles sont soumises à la règle de l'équilibre budgétaire (article L.1612-4 du CGCT).

La période postérieure à 2002 signe la fin d'une séquence de cohabitation qui n'était pas propice à la conduite d'un acte de décentralisation. En 2002, Jacques Chirac, président sortant, et candidat à sa

propre succession est réélu. Le contexte d'union pour la majorité présidentielle afin de faire barrage à Jean-Marie Le Pen le mène à la victoire. La Réforme du quinquennat par la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000 et l'inversion du calendrier électoral par la loi organique du 15 mai 2001 permettent de synchroniser le calendrier des élections présidentielles et des élections législatives. Ces modifications renforcent le caractère déjà hyper présidentiel de la V<sup>e</sup> République.

Au jeu de l'alternance politique, il est d'usage qu'il s'opère un détricotage législatif, voire une Réforme. Sans contredit, au sortir de la période de cohabitation il y eut bien un acte II de décentralisation ; s'agit-il d'un rétropédalage ? d'une recentralisation ? d'une bifurcation ? En 2003, un approfondissement de la décentralisation est jugé nécessaire par le Gouvernement Raffarin. Une Réforme constitutionnelle, par la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, modifie l'article 1 de la constitution de 1958, et, par là même, l'ADN de la République :

« *La France est une République indivisible [...] son organisation est décentralisée* ». La modification de l'article 72 entérine la subsidiarité.

L'acte II s'inscrit dans la continuité de l'acte I. Il le consolide, en lui donnant une assise constitutionnelle. L'organisation décentralisée de la République est structurée par trois lois organiques :

- loi n° 2004-758 du 17 août 2004 sur l'autonomie financière (article 72-2 Constitution) ;
- loi n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 sur le référendum local ;
- loi n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 sur l'expérimentation.

Moins qu'une analyse frontale du fait régional dont l'action est brouillée par la multiplicité des dispositifs contractuels et des financements croisés, il nous apparaît plutôt intéressant d'observer ce qui se trame en contrepoint. L'acte II entérine l'autonomie financière et l'expérimentation. Ses dispositions se heurtent au point aveugle de la décentralisation : l'émergence de la bonne gouvernance (VI.1). Mais également par une latitude d'action bridée dans le champ de l'aménagement, corsetée par les choix étatiques et par des contraintes budgétaires (VI.2).

### **VI.1 De l'émergence de la bonne gouvernance dans la gestion publique**

Sur le plan théorique, la gouvernance est un processus de coordination d'actions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement (Lascoumes, Le Galès 2012). Ceci rompt avec le monopole et la centralisation de la décision. Telle que définie par Patrick Le Galès dans le dictionnaire de l'espace et des sociétés de Jacques Lévy et Michel Lussault (2013), elle est le « *processus de gestion politique d'une société en vue du bien-être collectif* ». Ces éléments nous semblent entrer en résonance avec l'acte II. Acte II qui s'accompagne d'une transformation dans le mode de conception, et de mise en œuvre des politiques.

Les Réformes des années 2000 sont pratiquées sous l'angle du management public. Inspirées du monde anglo-saxon, il s'agit d'utiliser des méthodes issues du secteur privé dans le but d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. La bonne gouvernance relève d'une stricte discipline budgétaire, de la définition de normes de gestion et d'indicateurs de suivi, pour appréhender tant l'action que les résultats de celle-ci. Tout ceci dans la transparence des modalités d'évaluation de son action. C'est dans cet esprit que s'opère une Réforme de l'administration territoriale. Elle est concomitante à l'acte II. En effet, elle tire son origine de la Loi Organique Relative aux Lois de Finances (LOLF).

L'objectif de la LOLF est de rationaliser l'organisation des services, et les missions de l'État par le truchement de la déconcentration. Par rationalisation, il s'agit d'optimiser le coût de l'action

publique par rapport au service rendu aux usagers. Il s'en suit une campagne de mutualisation des structures et de simplifications administratives en vue de générer des économies d'échelle. Fille puînée de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (RéATE 2013) a pour objectif de réorganiser les services de l'État dans un esprit de culture du résultat.

Du côté des Régions, dès l'acte I, des Chambres Régionales et Territoriales des Comptes (CRTC) ont été créées en 1982 dans l'optique d'opérer un contrôle financier *a posteriori* pour juger de la bonne tenue des comptes publics par les collectivités. Au pouvoir administratif des Régions, les CRTC sont un relatif contre-pouvoir juridictionnel, car sans possibilité d'action. Face à une CRTC qui ne peut que jouer le rôle de prédicateur, les Régions en matière de gestion peuvent ne s'en tenir qu'aux vœux pieux. Mais avec l'affirmation de l'UE, la question de la maîtrise des finances publiques devient plus prégnante. Les critères de convergences fixés par le traité de Maastricht (1992) allant également en ce sens.

Il est d'usage que les politiques publiques soient en majeure partie décidées à la mesure de leur performance attendue ou d'investissement rentable pour l'avenir (John 2011 *in* Lascombes, Le Galès *op. cit.*). En considérant la décentralisation à cette aune, celle-ci trouve des éléments de justifications chez les économistes « *parce qu'elle donne lieu à une redistribution plus économique et efficace en responsabilisant les acteurs sur le coût des prises de décisions, en réduisant les coûts de transaction, en adaptant les services aux besoins par la mobilisation des connaissances locales et en améliorant la coordination des acteurs pour la fourniture de ressources économiques et structurelles* » (Ribot 2002 *in* Ounalli 2014).

L'État devient un prestataire de service. Il peut intervenir par convention pour les Régions qui en font la demande :

« *Les services déconcentrés et les services à compétence nationale de l'État peuvent, dans les conditions prévues par le code de la commande publique, concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et des établissements publics* ». (Article 7 de la loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République – ATR).

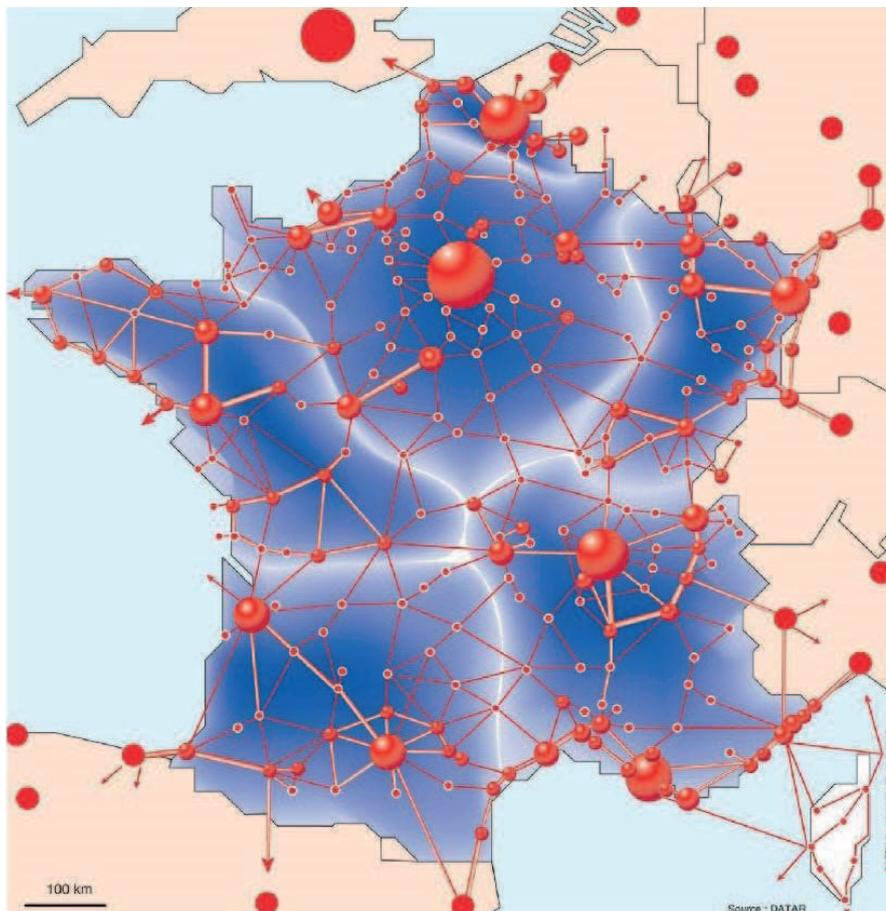
La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, concourt au transfert des personnels Techniciens, Ouvriers et de Service (TOS) aux départements et aux Régions, et celui des personnels des Directions Départementales de l'Équipement (DDE) aux départements.

Par la décentralisation, l'État transfère la gestion de biens collectifs au profit des collectivités territoriales. C'est moins le transfert de compétences, mais les modalités d'évaluation des charges transférées qui déterminent le montant des compensations financières qui intéressent les collectivités. Bercy se spécialise dans l'organisation du délestage. Pour Jean-Marc Ohnet (1996), ce jeu d'écriture comptable permet de faire peser le déficit sur la partie décentralisée de la République. Les élus n'étant pas dupes, l'acte II signe la fin d'une croyance dans les économies d'échelle et la recherche de gain d'efficacité dans la mesure où les transferts de charge sont mal compensés (Négrier 2009 *in* Vanier *dir.*). Cette attitude de l'État s'inscrit dans le temps long. La décentralisation du transport de voyageurs, qui est une compétence forte des Régions dès la LOTI, n'a été accompagnée d'aucun transfert de ressources supplémentaire de l'État vers les Régions (Zembri *op. cit.*). En 2002, les élus ne souhaitaient pas que la décentralisation entraîne une augmentation d'impôt (Dumont 2004).

## VI.2 Des dispositifs qui augurent une faible latitude d'action pour les Régions.

« La France doit multiplier, diversifier les lieux de polarisation comme autant de portes sur l'économie mondiale. » (Guigou 2000).

Les orientations nationales en matière de planification et de prospective en faveur du fait métropolitain augurent une faible latitude d'action pour les Régions. En 1997, il n'y a ni Plan national, ni schéma national d'aménagement. Néanmoins, le tout récent gouvernement Jospin, à l'occasion du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 15 novembre 1997, commande un exercice de prospective à la DATAR<sup>55</sup>. Publié en 2003, il s'agit du rapport *Aménager la France de 2020*.



Source : DATAR – Aménager de la France de 2020, mettre les territoires en mouvement.

### Figure n° 11 : Le scénario du polycentrisme maillé en 2000

Dans ce rapport, la métropolisation apparaît comme une dynamique incontournable, tandis que, dans le même temps, nous assistons au poids de l'économie de service, et notamment celui de l'économie résidentielle comme le moteur du développement territorial. Le modèle polycentrique et le maillage territorial que propose la DATAR, sont réalisés à partir des systèmes urbains interrégionaux et polycentriques pour six grands ensembles de peuplement.

<sup>55</sup> Le second, le précédent étant *Le scénario de l'inacceptable* de 1971.

Si la métropolisation apparaît comme incontournable, le rapport pose également le constat de la faiblesse des métropoles françaises face à leurs homologues internationales (Hulbert 2011 p. 179 ; Hulbert 2014 p. 18). La DATAR propose la mise en place de pôles de compétitivité pour « *assurer le renouveau de la compétitivité industrielle de la France* ». Il s'agit de faire face à de nouveaux compétiteurs qui, de l'Europe médiane à l'Extrême-Orient, apparaissent de plus en plus sur la scène mondiale. La prise en compte par le CIADT du rapport de la DATAR débouche en 2003 sur une Réforme des CPER dans l'optique de déployer une stratégie nationale en faveur des grandes métropoles françaises. Les LGV, réalisées ou à l'état de projet dans nos trois terrains, étant des actifs métropolitains intégrés à cette politique. Désormais, c'est la capacité des territoires à générer de la croissance qui importe (Davezies 2008 p. 51).

Sur le même pas de temps que l'acte II, l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 institue les contrats de partenariat entre des acteurs privés et les collectivités territoriales<sup>56</sup>. Ce point nous semble intéressant à développer pour observer d'une part, le caractère contraint qui constitue la toile de fond de la décentralisation, et d'autre part, la mécanique comptable qui s'opère.

Le lien, entre la décentralisation et des Partenariats Public-Privé (PPP), est aisé à comprendre. Il est fréquent que ces contrats soient financés par les CPER<sup>57</sup>. L'extrait de la page 31 du rapport de l'inspection des finances en 2012 sur les risques encourus par le recours aux PPP est sans appel :

**Or, la volonté de recourir aux PPP pour s'affranchir des contraintes budgétaires, financières et, autrefois, comptables n'est pas une raison justifiée ou justifiable :**

- ◆ elle fait courir des risques **importants à l'acheteur public, du fait de la nature complexe de cet instrument juridique** ;
- ◆ elle l'incite à **investir au-delà de ce que ses ressources lui permettraient d'envisager**, et de devoir faire face à plus ou moins brève échéance à un « mur budgétaire » ;
- ◆ elle fait courir le **risque de surpayer un investissement**, en l'absence de toute preuve sur l'efficacité des PPP (*cf. infra*) ;
- ◆ enfin, **la facilité de paiement résultant du PPP peut inciter l'acheteur public à investir dans des projets manifestement surcalibrés** par rapport à ses besoins.

#### Figure n° 12 : Extrait du rapport de l'inspection des finances en 2012

Le rapport, dans son analyse des conséquences des PPP sur les collectivités pointe, une tendance à la rigidification des budgets, et donc selon nous une perte de liberté d'action :

*« l'utilisation du PPP comme une réponse aux besoins de financement des collectivités est porteuse de risques, la charge financière étant certes différée et lissée, mais également accrue et rigidifiée » (op. cit. p. 53).*

Si le recours au PPP n'est pas sans risque à long terme, à court terme, il peut être tentant d'y recourir, car les contrats de partenariat permettent de ne pas faire figurer les dettes dans le bilan (*Ibid.*). En 2013, le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) observe que les moyens alloués aux politiques d'investissement et d'infrastructures sont les premières victimes des contraintes budgétaires, tant de l'État que des collectivités territoriales (p. 143).

<sup>56</sup> Autrement dit, les Partenariats Public-Privé (PPP).

<sup>57</sup> La LGV Bretagne-Pays de la Loire ayant été financée par le recours à ce dispositif. Elle était l'axe central du CPER 2015-2020 de la Région Bretagne.

Somme toute, il apparaît difficile aux Régions de mener un modèle personnel bien que l'organisation décentralisée de la République (acte II) confère un droit à l'expérimentation aux Régions (article 72 al. 4 de la Constitution). Romain Pasquier (*op. cit.*) observe en effet que des tentatives d'expérimentation furent menées par les Régions, mais elles ont mobilisé ce droit pour parachever des compétences existantes (*Ibid.*)<sup>58</sup>. Des Régions à l'identité marquée comme l'Alsace et la Bretagne ont souhaité être investies d'un pouvoir réglementaire et d'une autonomie fiscale (*Ibid.*). Ces aspirations à plus de pouvoir ne furent pas sans se heurter au bloc départemental à l'image de la Région Centre, où les exécutifs départementaux voyaient d'un mauvais œil cette montée du fait régional (*Ibid.*). Florence Crouzatier-Durand (2016) confiait dans les colonnes de la Gazette des communes que douze ans après l'acte II, le droit à l'expérimentation était un droit quasi inutilisé par les collectivités territoriales.

La loi organique du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution essaie d'assouplir les procédures. Il n'est pas certain que cela soit suffisant. Le biais de l'expérimentation, selon nous, étant qu'il est possible pour une Région d'expérimenter si le bénéfice de celle-ci est transposable à l'échelon national. La dialectique de l'unité et de la diversité s'accommode d'une différenciation juridique à sens unique. Quant au principe de libre administration des collectivités (art. 72 al. 3), entériné par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, celui-ci doit composer avec l'alinéa 6 : « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». Les lois des finances et les attendus de l'État ont toujours la main sur le destin des Régions. Le pilotage à distance est un élément qui caractérise la LOLF survenue au cours de l'acte II. L'État et le Parlement définissent des programmes tout en laissant un semblant de pouvoir d'adaptation local aux Régions.

## VII. La mécanique complexe de la décentralisation

Dans la pensée originelle du législateur, les blocs de compétences obligent à la coopération entre les collectivités territoriales. Il s'agit d'un moyen d'agir sur un même espace par le truchement de plusieurs échelles d'intervention. Sur le plan territorial, c'est une réelle gageure puisque tous les niveaux sont spatialement encastrés. Moins qu'une réflexion sur les périmètres, c'est l'impossibilité de répartir les compétences entre les échelles à laquelle s'est heurté le législateur<sup>59</sup>. La notion de chef de file, instituée par la LOADT (1995), était, somme toute, une tentative de clarification de l'exercice des compétences. Mais la crainte de mise sous tutelle et l'absence d'une hiérarchie claire n'ont pas concouru à simplifier l'action des collectivités.

Ce principe de division par bloc se heurte à une loi qui finalement brouille le principe de départ. La loi 83-8 du 7 janvier 1983 qui institua la Clause Générale de Compétence (CGC)<sup>60</sup>. Le législateur entendait, en un sens, étendre aux départements et aux Régions l'article 61 de la loi de 1884 qui permet au conseil municipal de régler, « par ses délibérations, les affaires de la commune. » La CGC permet de sortir du domaine des compétences institutionnelles pour intervenir dans tous les domaines de la vie quotidienne. Les politiques volontaristes se fondent alors moins sur le droit que sur la liberté d'action, et à ce jeu, la liste des actions est non exhaustive.

---

58 L'auteur citant notamment le cas breton en matière de développement économique et d'aménagement et le cas alsacien sur des domaines divers d'action publique : santé, éducation.

59 Les deux actes de décentralisation n'ont conduit à aucune modification de périmètre.

60 La clause de compétence est une notion juridique complexe qui permet de réguler la capacité d'initiative d'une collectivité territoriale en lui permettant d'agir au-delà de ces attributions sans exercer de tutelle sur un autre niveau de collectivité ou même l'État.

Cette disposition fait émerger une dialectique : celle du politique et de la politique. Pour le politique, la CGC permet de démultiplier la visibilité des élus. La CGC confère un don, que présentement, seul le vampire dispose : l'ubiquité<sup>61</sup>. Avec la CGC, l'élu peut intervenir à de nombreux niveaux d'action publique. La CGC déverrouille l'espace politique et augmente corrélativement le capital politique des élus. Plutôt que de revenir sur ce principe, l'acte II ne bouscule pas l'ordre établi, au contraire, l'article 72 entérine le principe de non-dépendance hiérarchique et l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Depuis, le législateur cherche à clarifier une situation territoriale embrouillée. La spécialisation en bloc de compétences concourt à ce que les élus des collectivités fassent de leurs compétences une chasse gardée alors que leur mise en œuvre les soumet implicitement à une obligation de coopération. La spécialisation oblige à une mise en partage, un partage d'autant plus difficile que chacun se pense légitime (Vanier 2010).

Pour mettre de la cohérence dans cet imbroglio, l'article 72 stipule que chaque collectivité à : « *vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mises en œuvre à leur échelon* ». La possibilité de déléguer des compétences par des dispositifs contractuels, ou encore d'intervenir par des cofinancements, ouvre le champ des possibles. À petits pas, la décentralisation institue une géographie administrative propre à l'ancien régime.

Au sortir de l'acte II, la situation territoriale est embrouillée, complexe. L'énumération des régimes dérogatoires du CGCT bat en brèche l'idéal porté par les Constituants baignés du rationalisme des Lumières. Les lois de décentralisation n'ont pas renouvelé les pratiques de gouvernement. La décentralisation du pouvoir conduit à reproduire une autonomisation du politique conduisant à de véritables fiefs locaux (Brennetot *op. cit.*, Vanier *op. cit.* Hulbert, *op. cit.*). Chacun, dans sa mairie, son hôtel de département ou de Région se pensant légitime, le parangon ultime pour l'action collective.

Pour perdre encore plus en lisibilité, traversant les actes de décentralisation, les CPER sont devenus le mode de régulation de l'action publique qui s'est imposé dès le début de la décentralisation. Certes, ils formalisent une volonté de coopération. Mais à la différence du contrat de droit qui organise un échange de valeur basé sur la définition d'obligations mutuelles et juridiquement contraignantes, les CPER n'ont d'autres contraintes que celle qui consiste à prendre à témoin l'opinion publique. À ce jour, la génération de CPER 2021-2027 ne dispose d'aucune entrée « article ». Partant, malgré l'acte III de décentralisation, les contrats d'action publique sont toujours des contrats politiques. Sans anticiper l'acte III, il semble que ce n'est pas de ce côté qu'il faille chercher une innovation législative, mais plutôt de celui SRADDET.

Projets et contrats furent un palliatif à la fragmentation verticale des niveaux administratifs (générée par les blocs de compétences), mais aussi spatiale et politique (fragmentation communale) et, un moyen pour l'État de piloter l'action à distance tout en palliant une perte de centralité. La décentralisation, pensée au nom de l'efficacité de l'action publique, a fini par devenir un enfer administratif. Pire encore, en ne touchant jamais aux périmètres, la répartition des compétences entre les communes, les départements et les Régions par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a renforcé des niveaux qui n'étaient plus pertinents : la commune et le département. Ceci ayant pour effet de rigidifier le système territorial.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, soit au moment de l'acte III de décentralisation, la France compte 36 683 communes. Seules 42 comptent plus de 10 000 habitants et 50 % comptent moins de 500 habitants. Si cela peut éventuellement concourir à la richesse démocratique, cela ne débouche que sur des moyens humains et financiers faibles (Luchaire 2016). La fragmentation territoriale et une géographie des populations essaimées, toutes deux couplées à un fort degré de décentralisation politique, aboutissent à des pouvoirs locaux réduits. Réduits, par de faibles capacités fiscales et à cause d'un égoïsme territorial ambiant. Réduits par l'éclatement

<sup>61</sup> Les élus ont soif de cette possibilité qui démultiplie la visibilité. Pour l'exemple, Jean-Luc Mélenchon aura recours aux hologrammes lors de la campagne présidentielle lui permettant de réaliser des *meetings* dans onze villes différentes en simultanée.

des moyens et la multiplication des instruments que cela suppose (contrats, etc.) au risque de déboucher sur des redondances, des doublons et une gabegie financière.

Dans la pratique, en trois décennies, les budgets des Régions ont gonflé, mais leur capacité fiscale a muté en dotation globale (Pasquier *op. cit.*). Pour Martin Vanier (*op. cit.*), la question des compétences devrait être traitée de manière conjointe avec la fiscalité locale. Martin Vanier pose ainsi la question de l'autonomie et de la responsabilisation. Car pour l'heure, les collectivités financent leurs projets de développement territorial avec de l'argent qui vient d'ailleurs. Le corollaire étant que les habitants des espaces sous-densifiés bénéficient d'équipements publics financés par les habitants des grandes villes, la centralisation des ressources concourt à faire de l'État le « *géo stratège de l'injustice* » (Lévy 2013 p. 141). Cette injustice, c'est le prix de l'égalité des droits. Pour Philippe Estèbe (2015), celle-ci est un frein à la décentralisation, car la gestion des équilibres demande une telle puissance financière qu'elle est obligée de passer par le niveau national.

Les effets de rigidification des mailles hérités (communes et départements) des actes I et II ont concouru à ce que le législateur déploie des stratégies de contournement à défaut de modifier les périmètres. Dans une société de flux, l'émission communal rend difficile le traitement des affaires quotidiennes. Ceci faisant resurgir les affres de l'inadéquation des territoires fonctionnels et des espaces vécus. Déjà, en 1971, le Comité d'Étude et de Liaison des Intérêts Bretons (CELIB) envisageait une Bretagne composée de quinze pays tout en supprimant les mailles cantonales et départementales (Hulbert 2011 p. 202 ; Hulbert 2012 p. 75). La commune et le département deviennent des périmètres dépassés pour traiter la gestion des publics qui se jouent à l'échelle des aires urbaines. Les interdépendances multiples engendrées par la mobilité des individus et les politiques de *zoning* conduisent depuis cinq décennies à des recompositions de l'action publique (rétraction du maillage des services)<sup>62</sup> sans qu'il fût permis de toucher à l'architecture institutionnelle de la décentralisation. La fragmentation territoriale sous l'angle de la planification, au regard des compétences transférées en matière d'urbanisme au niveau local n'est pas optimale pour que puisse émerger un aménagement cohérent à l'échelle des bassins de vie ou des aires urbaines. Pour pallier ceci, le fait majeur, mais silencieux des dernières décennies, fut l'institutionnalisation du Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

À défaut de fusion de périmètre, des recherches-actions menées auprès des collectivités tentent de faire infuser l'émergence de nouveaux principes de coopération entre les collectivités (interterritorialité, capitalisme réticulaire, réciprocité) et de communiquer aux habitants les enjeux actuels de l'aménagement. L'insertion de la Région en charge de l'égalité des territoires dans ces rouages complexes, méritera d'être observée. La fragmentation territoriale et le positionnement de la Région nous amèneront à nous interroger sur le degré de centralité de la Région 2.0 dans le système territorial.

## VIII. La Réforme territoriale, un chantier permanent

*Une Réforme territoriale est le processus qui agrège et matérialise les différentes expressions et conceptions qu'une société a d'elle-même et se discutent les bases de nouveaux fondements pour demain. La départementalisation de la France fut pensée dans l'optique de « Rationaliser, égaliser, uniformiser, mais aussi donner à chaque unité territoriale les mêmes chances et les mêmes moyens tout en l'associant mieux au destin collectif de la nation en train de se constituer. » (Burguière, Revel et al. in Bailly 2009).*

---

62 Nous prenons le parti qu'il ne s'agit pas d'un abandon de l'État, mais d'une adaptation de ses maillages à la géographie des populations.

Malgré des changements de constitutions, l'édifice territorial bâti par la constituante apparaît stable jusqu'aux années 1960. Le XX<sup>e</sup> siècle, dont la première moitié fut marquée par deux guerres mondiales, a sans nul doute concouru à son ancrage. Malgré ces épisodes douloureux, la modernité interrogeait la question du partage des surplus dans un contexte qui confortait l'État-patron. À cette fin, l'institutionnalisation de la Région fut la résultante d'une double démarche : d'une part, son découpage fut arrimé aux besoins de la décentralisation administrative et économique. D'autre part, la région fut l'outil de la planification de l'économie dont la question pour le traitement des inégalités ouvre sur les grandes heures de l'aménagement du territoire.

Mais au cours des années 1960, l'État perd de sa centralité, tandis que la postmodernité esquisse la montée en puissance du fait régional et du fait urbain. Les tenants du régionalisme économique entendaient dépasser le cadre du département, ceci fut fait. Mais politiquement, la régionalisation n'a pas débouché sur l'institutionnalisation d'un gouvernement régional démocratique. Elle fut l'âge d'or de la technocratie et du corporatisme.

Découpées selon une conception scientifique, les Régions de 1982 ont été instituées sur la base des périmètres des EPR de 1972 eux-mêmes issus des Programmes d'action régionale de 1955. Jean-Marie Miossec (*op. cit.*) relevait le caractère impréparé d'un découpage en 22 régions fait dans l'urgence, et décidé en moins d'une journée. Aucune évolution de périmètre jusqu'au premier janvier 2016 n'a eu lieu. Le département et la commune sont confortés, mais l'émergence de la Région et la révolution silencieuse de l'intercommunalité attestent que des changements d'échelles sont dans le logiciel de l'élite modernisatrice, non sans peine.

Dans son ADN, la décentralisation portait sur le refus de la centralisation et du monopole dans les décisions publiques au nom du pluralisme démocratique et de la promotion du partage des richesses. L'acte II en un sens en a constitutionnalisé les principes. Pour l'heure, la Région 1.0 fut le parent pauvre de la décentralisation, elle en fut à la fois l'innovation majeure et la grande perdante.

*« François Mitterrand croyait au département et se méfiait de la région. J'ai eu la plus grande peine à le convaincre de donner à ces régions le statut de collectivité territoriale à part entière. Quant à imaginer des régions plus grandes et puissantes, cette idée l'inquiétait : "vous n'allez pas me ressusciter les comtes des Flandres et les ducs de Normandie ? Me lança-t-il un jour, mi-figue, mi-raisin". » (Mauroy in Bujadoux 2016).*

La crainte des Régions traverse les âges, elle était présente chez les constituants au moment de la départementalisation de la France, l'argument était aussi éloquent que concis : « *Mieux vaut quatre-vingt-dix roquets que neuf dogues* »<sup>63</sup>. Quant au vainqueur de l'acte II, c'est le Sénat (Pasquier, *op. cit.*), qui est aussi connu pour son attachement et son ancrage à la commune et au département.

L'espace fonctionnel qui à toutes les échelles impose sa réalité interroge politiquement la centralisation comme la redistribution des ressources pour éviter que les inégalités ne mutent en injustice. Emmanuel De Martonne (1902), à partir de ses travaux sur la Valachie, insistait sur le rôle des frontières qui devaient être le décalque des ethnies et des infrastructures en vertu du principe de vitalité. La seule conception de la région qui finit par s'imposer ne doit qu'à la cohérence d'un découpage faisant que « *chaque région soit dotée d'une capitale régionale qui polarise suffisamment son espace environnant* » (Girard *op. cit.*). Sur le plan de l'action publique pour Martin Vanier (*op. cit.* p. 121), une Réforme institutionnelle était nécessaire pour dépasser la logique contractuelle qui a finalement assez largement prévalu comme mode de régulation. Peut-on seulement réformer un système dans lequel coexistent les mailles de la décentralisation et celles de la gestion territoriale ? Si oui, comment ?

<sup>63</sup> Citation extraite en p. 88 de l'ouvrage de Laurent Davezies *Le nouvel égoïsme territorial le grand malaise des nations* (2015).

## Chapitre 3 – Une Réforme territoriale en trompe-l'œil, des Régions dans la tourmente

*« Je sais bien qu'on ne couperait ni des maisons ni des clochers ; mais on diviserait ce qui est encore plus inséparable, on trancherait tous les liens que resserrent, depuis si longtemps, les mœurs, les habitudes, les coutumes, les productions et le langage. Dans ce démembrement universel, chacun perdrait une partie de son existence ; et s'il faut en juger par les rapports qui nous viennent des provinces, l'opinion publique n'a encore assez préparé ce changement pour oser le tenter avec succès »* (Journal des assemblées nationales, Mirabeau : 1789 Tome III<sup>64</sup>).

La Région, bien qu'étant une collectivité récente dans le paysage institutionnel français, semblait acquise, pour ce qui concerne ses limites spatiales. À l'instar du département, les citoyens ont peut-être eu tendance, à penser les Régions administratives comme figées dans le marbre. Seul face à la croyance populaire, Serge Antoine, chargé de mission à la DATAR de 1971 à 1973 – père fondateur des 22 Régions métropolitaines – pensait *« ne les avoir découpées que pour un temps »*, confia-t-il dans une interview accordée à l'Express (15/03/2004) ; et l'avenir lui donna raison.

Les Régions, en 2014, sont dans le viseur du Gouvernement dans le cadre d'une Réforme territoriale. Mais de quoi est-il concrètement question quand on évoque la Réforme territoriale ou l'acte III de décentralisation ? Elle s'inscrit dans le droit fil des démarches à visée décentralisatrice, dont le point d'origine est la Réforme des Collectivités Territoriales (RCT), impulsée par le président Sarkozy. Par la suite, trois textes de loi la prolongent et en redessinent l'architecture. Ils sont les fondements de celle portée par son successeur, le président Hollande.

La Réforme régionale menée sous la mandature Hollande – sans toutefois passer inaperçue – semblait néanmoins ne pas susciter de débat particulier au sein de la communauté des géographes. Un an après la fusion des Régions, le cinquième séminaire du Collège International des Sciences Territoires (CIST) qui s'est tenu à Paris VIII, les 29 et 30 juin 2017, et dont l'objet portait sur la territorialisation à l'épreuve des Réformes territoriales (et *vice versa*) par une approche comparée internationale, confirmait notre pré-supposé de départ. Nous sommes ressortis avec l'impression que le sol se dérobaient sous nos pieds. Après une première année à élaguer le sujet, au CIST, comme ailleurs à l'international dans le champ de la géographie régionale, la métrique se précise vers l'échelle métropolitaine, celle de la *city region*.

Il ne s'agit pas ici de réécrire les deux premiers chapitres, mais simplement d'exposer notre pré-supposé de départ qui place la Région 2.0 dans son périmètre sous tension. D'une part, scientifiquement, les analyses régionales dans les domaines de l'économie ou de la gouvernance territoriale font de leur terrain l'échelle métropolitaine dans le cadre de recherches-actions. D'autre part, paradigmatiquement, il fut substitué à la région, la notion de territoire. Le lien avec la Réforme régionale étant qu'au jeu des vases communicants, cette crise paradigmatique traverse également le politique. Si la Région en tant que collectivité est un terrain modestement investigué par le géographe, elle fut mise à l'index par le législateur : le pragmatisme des politiques publiques ayant conduit celui-ci, par le processus de territorialisation de l'action publique, à s'accommoder malaisément de la métrique régionale et à lui préférer l'action locale.

64 Discussion sur la nouvelle division territoriale du royaume, lors de la séance du 3 novembre 1789.

Idéologiquement, Réformer c'est prendre le parti que le monde va mal (Ascher 1998). La Région, dès son existence en tant que collectivité, est victime d'une crise de légitimité. Cette collectivité étant la moins lisible, et la moins audible pour le citoyen – les taux de participation aux élections représentatives, à cette échelle, depuis 1986, n'ayant cessé de décroître. Plus largement, cette crise de légitimité démocratique édenté tous les rouages du mécano territorial. La démocratie patine, le système de décentralisation est devenu illisible pour qui n'est pas expert en droit public. La sanction immédiate se faisant par le refus du citoyen de se rendre à l'isoloir. Fallait-il maintenir un système à bout de souffle ? *A posteriori* non. En 2014, et pour la première fois depuis 1789, le Parlement a tranché, le découpage du territoire national a été soumis à l'examen du législateur dans le cadre d'une Réforme territoriale (Brennetot 2016 *in* Frémont et Guermond – dir.).

Ce travail de recherche s'inscrit en section 24 du Conseil National des Universités (CNU). Il est donc attendu et entendu d'avoir une portée prospective. Autrement dit, de travailler sur les conséquences de la Réforme territoriale et non sur ses causes. En tant que « jeune » chercheur, travailler sur les causes, c'est potentiellement se mettre en porte-à-faux au regard des attendus de ce travail académique. Travailler sur les causes pourrait également nous exposer à la critique, s'il s'avérait que notre modeste contribution confère une légitimité scientifique, à un découpage régional dont tout le milieu académique s'accorde à dire qu'il a été réalisé sur un coin de table.

Globalement, cette Réforme territoriale a suscité quelques critiques de la part du milieu universitaire, comme les écrits de François Hulbert (2010 ; 2012 ; 2014), Guillaume Protière (2011), Philippe Subra (2016), Arnaud Brennetot et Sophie De Ruffray (2014), Élisabeth Bonnet-Pineau (2016), Élodie Derdaele (2016), Gérard-François Dumont (2015), Jacques Lévy (2014) ou encore François Taulelle par voie de presse, la liste est non exhaustive. Malgré les mises en garde bienveillantes de la part de collègues, nous ressentons le besoin d'entrer dans les arcanes de cette Réforme territoriale. Réforme, dont la seule évocation pour demander des entretiens au Gouvernement ou au Parlement nous a conduits à trouver porte close. Ceci ayant eu pour effet d'exacerber notre entêtement.

« *Qui est géographe sait ouvrir les yeux, mais ne voit pas qui veut* » (Bhrunes 1925 *in* Brocard, Lecoquière 2016) et ce, d'autant que l'affichage politique est fréquemment utilisé pour mettre en scène tandis qu'« *expliquer l'action publique demande de regarder ailleurs* » (Lascoumes, Le Galès 2012 p. 18). Voilà toute la difficulté qui va nous animer pour éclairer cette Réforme qui restera, peut-être, au rang des curiosités.

La méthode se résume à l'analyse d'un corpus de textes circonscrit sur le pas de temps de cette Réforme territoriale. Il émane d'une part, des corps constitués. Il s'agit de prises de parole publique, d'études d'impact des projets de loi, ou encore de rapports parlementaires. D'autre part, nous avons mobilisé des écrits scientifiques de chercheurs qui ont observé, voire accompagné cette Réforme territoriale. L'analyse comporte plusieurs facettes. Elle observe les transformations de l'État en préalable, elle interroge le découpage régional, elle pose un regard sur le rôle de la Région dans le nouveau système territorial. Enfin, nous desserrons la focale pour confronter cet acte III de décentralisation aux actes I et II.

L'observation de la diégétique de la Réforme territoriale, de sa mise en récit, doit nous renseigner sur les éléments qui structurent le débat d'idées des acteurs qui la porte. Quel est le discours politique affiché ? Qui le porte ? Et pourquoi ? Quel est le registre des justifications pour porter une telle Réforme ? Intègre-t-il des éléments de diagnostic que nous avons posés à l'issue du deuxième chapitre et qui pourraient porter une Réforme territoriale globale ? Est-ce que cette Réforme s'inscrit dans un courant théorique ? Car il y avait déjà un corpus qui, sans interroger la Réforme, interrogeait la décentralisation et la Région. Quelle est la place de la Région dans ce nouveau dispositif ?

La méthode pour observer le processus de construction des problèmes publics telle que décrite par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (*op. cit.*) nous semblait à propos pour examiner cette Réforme. La première se concentre sur la façon dont les faits sociaux traversent l'opinion. La deuxième observe comment ces faits sont convertis, voire reformulés en problèmes politiques (mener une Réforme territoriale). La troisième intéresse la mise à l'agenda. Par la suite, nous avons mis en lumière les phénomènes de couplage/découplage de cette Réforme à l'agenda politique, au regard de l'alternance politique, de la conjoncture économique ou encore du calendrier électoral.

De prime abord, seuls deux éléments motivent le redécoupage des Régions. Le 17 juillet 2014, le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer – Bernard Cazeneuve – dès l'ouverture de la présentation du projet de loi sur le redécoupage des Régions devant l'Assemblée nationale est sans détour :

*« Le premier point sur lequel j'insisterai est le point essentiel : le sentiment de relégation que connaissent un certain nombre de nos territoires. [...] Le deuxième point sur lequel je voudrais insister est l'extraordinaire complexité du tissu de nos collectivités territoriales ».*

## I. Origines et fondements de l'acte III de décentralisation

*« C'est un travers de notre démocratie de courir aveuglément aux Réformes. On demande une Réforme... et elle n'est pas plus tôt votée qu'on s'en détourne, qu'on court à une autre. »* (Aristide Briand cité par Delézir 2011). Béatrice Giblin (2009) ne manquait effectivement pas d'observer qu'un *« train de Réformes pouvait en cacher un autre »*. L'analyse qui suit se base sur l'observation des transformations de l'État en amont de l'acte III de décentralisation. La déconcentration et la décentralisation étant deux mouvements concomitants, la redéfinition de la place de l'État ne pouvait se faire qu'en partie double – comme les écritures comptables. Sans contredit, la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 inhérent à l'affirmation des pouvoirs des préfets et à la nouvelle organisation des services de l'État dans les régions et départements précède la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant sur la Réforme des collectivités territoriales (I.1). Est-il possible d'inscrire ceci dans un bloc de doctrine (I.2) ? Comment se décline cette Réforme (I.3) ?

### I.1 Une déconcentration qui réenchante l'échelon régional

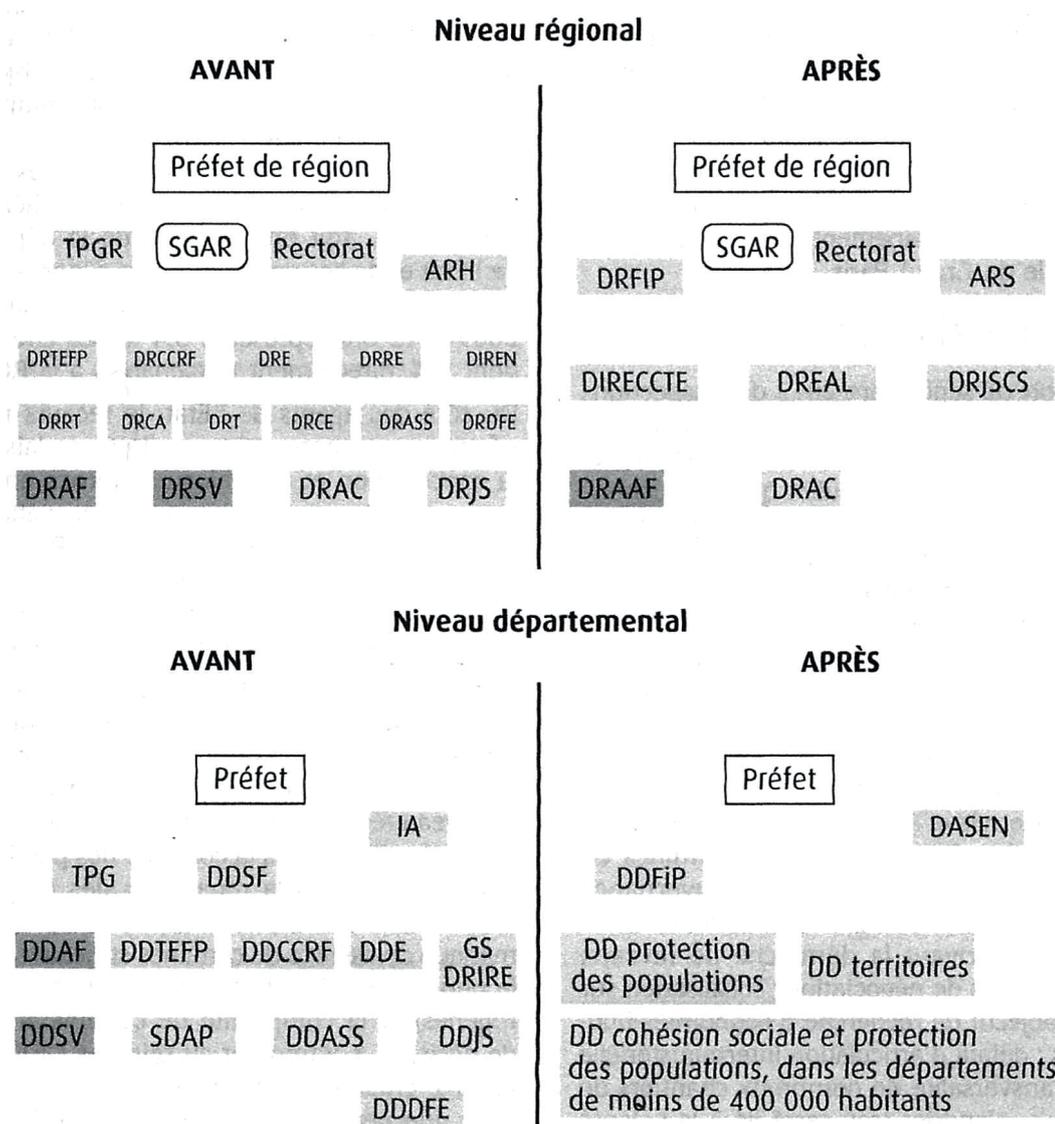
*« L'État a sa place, mais il en a trop pris »* (Déclaration du ministre de l'Économie Emmanuel Macron 2015).

Les implications de l'État français ont conduit à une multiplication de structures administratives, qui, au fil des lois de décentralisation de 1982 à 1992, a positionné ses services en contrepoint des collectivités territoriales. L'article 1 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) met sur un pied d'égalité les collectivités territoriales et les services de l'État :

*« L'Administration Territoriale de la République est assurée par la collectivité territoriale et par les services déconcentrés de l'État ».*

Durant deux décennies, en parallèle du mouvement décentralisateur l'État a déconcentré ses décisions au profit de services territorialisés. Dans un esprit de clarification et de subsidiarité, la charte de la déconcentration (1992) fixe la répartition des compétences entre les administrations nationales et les services déconcentrés. Le coût de la proximité d'une telle organisation génère

finale­ment des charges de coordina­tions élevées. En contrepoint de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, la loi du 13 août 2004 donne des missions nouvelles de coordina­tion au préfet de région. Dans le contexte de la LOLF (2001), de la RGPP (2007) et de la RéATE (2010), la maille des services déconcentrés se relâche. Une campagne de mutualisation des services est lancée dans l'optique de réduire les coûts de l'action publique.



Source : Direction Générale de la Modernisation de l'État (DGME).

**Figure n° 13 : Réforme des services de l'État à l'issue de la RéATE**

La figure ci-dessus dénote le mouvement de fusion/mutualisation qui s'opère par une remontée de l'État de l'échelon local vers le niveau régional. Elle est la traduction concrète de la RéATE qui débouche sur une réduction importante du nombre de directions régionales et départementales. Ce mouvement est une tendance lourde. Dès 1995, le rapport Langlais dénonce une recentralisation par un phénomène de « *reconcentration des certaines administrations centrales [...] tandis que certains services régionaux par leurs compétences*

*de programmation et de financement tendaient à prendre l'ascendant sur les services départementaux ».* (Assemblée nationale, rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs 2006<sup>65</sup>).

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements est modifié. Il se dégage huit structures, en lieu et place de 23, six services déconcentrés résultant de fusions et épousant globalement les nouveaux périmètres ministériels. Sont créées : la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE), la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS), la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF), la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC), la Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP). S'y ajoutent un service déconcentré (non modifié), le rectorat d'académie et un établissement public administratif (créé au 1<sup>er</sup> janvier 2010) : l'Agence Régionale de Santé (ARS). Le niveau régional étant le niveau déconcentré de droit commun.

Le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, clarifie le rôle des administrations centrales et des services déconcentrés et consacre le niveau régional. Pour Patrice Duran, l'analyse qu'il propose dans l'édition 2017 du dictionnaire de la décentralisation dirigé par Nicolas Kada, Romain Pasquier, Vincent Courtecuisse et Claire Aubelle est sans détour : à la différence de la charte de 1992 où le niveau régional était subsidiaire par rapport à celui du département, aujourd'hui le rapport s'est inversé. Ce changement de métrique est une tendance générale des États unitaires en Europe (Marcou 2010). Le niveau régional devient ainsi le niveau privilégié de mise en œuvre des politiques publiques de l'État. Le préfet de Région ayant autorité sur les préfets de départements.

Cette Réforme de la charte de la déconcentration annonçait une Réforme territoriale qui aurait pour effet de toucher à l'ensemble du système territorial. Les transferts de budgets et de personnels de l'État vers les collectivités les rendent moins dépendantes de l'expertise de celui-ci (Douillet, Lefebvre 2017), il peut dès lors se replier vers le niveau régional. Pour Paul de Viguierie (2013), le bilan de ces mutations qui sont les conséquences de la RGPP est, *in fine*, d'avoir accéléré un processus générateur d'inégalités territoriales.

## **I.2 À droite comme à gauche, un discours décentralisateur motivé par des considérations budgétaires**

*L'actuel président de la République (Nicolas Sarkozy) aime avoir l'initiative et être perçu par les Français comme le président qui ose s'attaquer aux questions délicates, celles que les gouvernements précédents, de droite comme de gauche, n'ont pas osé traiter. [...] Comme il l'a déclaré, il ne craint pas la grogne ni même la fronde des élus locaux qui, alors, apparaîtraient plus soucieux de défendre leur siège et les avantages qui l'accompagnent que de l'intérêt général* (Giblin 2009).

La France est un régime (hyper) présidentiel, néanmoins, le Gouvernement doit convaincre le Parlement. Les deux premiers actes de décentralisation se justifiaient sur la base de considérations sociales sous François Mitterrand (Verpaux 2016 *in* Auby, Renaudie – dir.), et d'une volonté de renforcer l'autonomie des collectivités territoriales sous Jacques Chirac. L'acte I, en guise d'étape préparatoire a eu le rapport d'Olivier Guichard *Vivre ensemble* (*Ibid.*), tandis que l'acte II en constitutionnalisait les principes. Au sortir de la crise de 2008, c'est le

65 Dénommé communément rapport Piron.

bouclage des budgets qui se pose avec plus d'acuité dans la façon d'envisager les Réformes territoriales. En matière de régionalisation administrative, les considérations budgétaires ne sont pas des idées neuves.

Jean Labasse ne manquait pas de pointer dans le compte rendu du colloque de Lyon sur la région des journées du 6-7 avril 1962 que c'était essentiellement la rue de Rivoli, soit l'ancienne adresse du ministère de l'Économie et des Finances, qui avait un rôle décisif. Désormais, les considérations budgétaires sortent des cénacles de nos élites et se posent comme un principe de plus en plus structurant pour porter une Réforme territoriale.

La particularité de celle que nous traitons a trait à son séquençage qui dépasse l'alternance politique. L'observation de discours présentiels du président Sarkozy, comme ceux du président Hollande, s'ils permettent d'observer les attendus d'une telle Réforme, ils apparaissent clairement homogènes.

#### **Encadré n° 10 : Les justifications à droite...**

*« Le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences sont une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. La compétitivité de notre économie est capitale. Elle ne peut supporter un poids excessif de dépenses publiques. Discours de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, à Toulon (Var), le 25 octobre 2008.*

*« Je mets au défi quiconque de trouver une seule personne, un seul élu qui n'a pas dénoncé – un jour ou un autre – l'enchevêtrement des compétences des collectivités locales. Et je mets au défi quiconque de trouver un gouvernement, une majorité, un parti politique qui n'a pas annoncé une clarification des compétences, la création de blocs et autres formules de cet ordre ». Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, sur la Réforme des collectivités territoriales, à Saint-Dizier (Haute-Marne), le 20 octobre 2009.*

#### **... Et à gauche :**

*« Comment comprendre la multiplication, la complexité des interventions locales, les financements croisés qui ajoutent encore à la confusion ? Comment admettre l'illisibilité des actions alors même que les élus se dévouent pour le bien commun, mais n'arrivent pas à faire comprendre qui est responsable de quoi avec l'enchevêtrement des compétences ? Comment admettre l'opacité des finances locales et les inégalités croissantes entre collectivités ? Comment justifier aussi toutes ces structures nées de la liberté, du bon vouloir, parfois de la contrainte mais qui, en réalité, laissent sans cohérence un certain nombre de domaines d'action publique ? Chaque majorité depuis 25 ans a tenté, de bonne foi, d'adopter des réponses à cette situation, mais force est de constater que les lois successives ont plutôt ajouté de la confusion qu'elles n'ont contribué à la simplification. Et faute d'une véritable Réforme des finances locales, l'État et les collectivités ont fini par multiplier les sujets de conflits. » Déclaration de M. François Hollande, président de la République, sur la Réforme des collectivités locales, à Paris, le 5 octobre 2012.*

La logique d'alignement des discours traverse l'alternance politique. Les causes internes au système politique qui motivent une Réforme semblent également motivées par des causes exogènes (ce qui en soi, peut apparaître paradoxal pour un acte de décentralisation). Le rapport *Faire face aux défis de la décentralisation en France*, émis en 2007 par le Département des affaires économiques de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) est pourtant éclairant :

*« Pour qu'à terme la décentralisation s'accompagne d'un gain en efficacité de la dépense publique, les responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales devraient être plus clairement définies et le partage devrait être stabilisé »* (p. 147).

Dès les premières heures de son mandat, le président Sarkozy commande deux rapports signés Jacques Attali qui seront les ferments du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, autrement dit : le comité Balladur. Les deux rapports sont conformes aux pistes émises par le rapport de l'OCDE :

*« La décentralisation est devenue un facteur de confusion, tant les compétences partagées sont nombreuses et paralysantes, et génératrices de coûts supplémentaires, notamment de fonctionnement. Les redondances et chevauchements de compétences entre les divers échelons territoriaux créent à la fois un éclatement de la responsabilité, la paralysie de la décision, et la déroute de l'administré. »* (Extrait du rapport de 2008 p. 195).

Les universaux de la simplification territoriale consignés dans le premier rapport Attali :

Décision 258 : Renforcer les Régions. Les régions doivent être renforcées significativement dans leurs compétences traditionnelles (développement économique, formation, professionnelle) au détriment du département. Dans ces domaines, une action concentrée et un pilotage unique sont gages d'efficacité.

Décision 259 : Transformer les intercommunalités en agglomérations, entités de niveau constitutionnel.

Décision 260 : Faire disparaître dans dix ans l'échelon départemental.

Décision 261 : Clarifier les prérogatives de chaque collectivité publique.

Mais la crise est passée par là, en 2010, le président Sarkozy commande un nouveau rapport, signé à nouveau Attali, pour que des pistes soient trouvées à la sortie de crise. Le second n'est pas en rupture avec le précédent, au contraire. La préconisation du futur président Macron en page 214 que nous citons en tant que membre de la Commission Attali en qualité de gérant de la Banque Rothschild & C<sup>ie</sup>, en atteste :

*« La simplification de notre organisation politique et administrative (entre État, régions et départements) est essentielle à la réduction des dépenses publiques et à la libération des initiatives privées »* (Macron in Attali 2010).

Le président Sarkozy est clair. Son discours, sur les mesures de soutien à l'économie face à la crise économique internationale, prononcé le 23 octobre 2008 à Aragonay, confirme son engagement : il n'y aura *« pas de politique d'austérité »*. À cette fin, et en cohérence avec les considérations qui nourrissent les circonvolutions d'acteurs officiants à l'OCDE, après la Réforme de l'État, c'est la Réforme des territoires qu'il convient d'opérer. Pour Patrick Le Lidec (2006), les politiques de relance keynésiennes menées par les États sont désormais devenues inefficaces. Elles furent menées pour sauver le secteur bancaire. Postérieurement aux crises économiques et financières de 2008, il s'ensuit une période d'austérité afin d'endiguer le déficit public (Vail 2013 cité par Crespy, Ravinet 2014) : *« Réforme des*

*pensions, de l'assurance chômage, larges coupes dans le secteur public, privatisation des services publics, etc.* » (Crespy, Ravinet 2014) sont des mesures qui traversent les pays de la zone euro.

Dans le droit fil de la RGPP, en 2010, la RCT marque un tournant qui se signe sous un ordre administratif qui considère que « *tout ce qui n'est pas budgétaire n'est pas pertinent* » (Faure 2011 p. 13 *in* Protière – dir.). La RGPP caractérisait l'ère Sarkozy, elle prend fin le 18 décembre 2012 à 16 h 26 lorsque le Gouvernement Ayrault lance la Modernisation de l'action publique (MAP). L'idéologie qui traverse la MAP, portée par la gauche gage qu'une Réforme de la décentralisation permettrait, d'une part une meilleure gestion des derniers publics, et d'autre part serait propice à l'amélioration de la compétitivité du pays. En contrepoint de la MAP, la Réforme territoriale s'inscrit dans un management typiquement thatchérien dans la mesure où son objectif vise à approfondir ou à renforcer le contrôle des autorités locales suspectées d'être dispendieuses (Douillet, Lefebvre *op. cit.*). La logique d'alignement des discours décentralisateurs des présidents Sarkozy et Hollande peut s'expliquer par la mobilisation des considérations économiques. Mais cette logique de rationalisation de l'action publique dès les années 1960 a eu comme corollaire de minimiser le débat politique sur les buts poursuivis (Lascoumes, Le Galès 2005).

*In fine*, la Réforme territoriale en tant que construction d'un problème politique n'est pas motivée par des faits sociaux portés par l'opinion publique. Au contraire, elle s'inscrit dans des logiques d'alignements, renforcées par les crises économiques et financières. Dans un étonnant paradoxe, au regard de l'attachement des Français aux services publics, Jacques Attali argue que la réduction des services publics devient une tendance lourde en Europe et qu'« *Aujourd'hui, la France est prête à suivre le même chemin [...] Aujourd'hui, les Français veulent la Réforme et croient en la Réforme, à condition qu'elle soit socialement juste et économiquement efficace.* » (Attali 2008 p. 226)<sup>66</sup>

### **I.3 La colonne vertébrale de la Réforme territoriale**

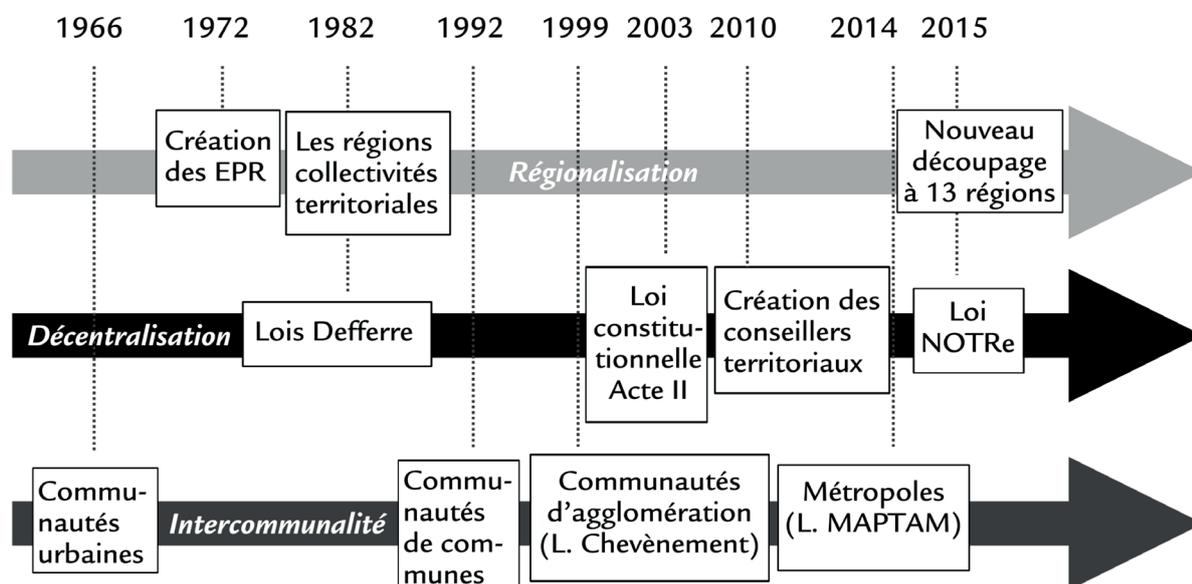
*« Lorsque la priorité devient la maîtrise des coûts, les gouvernements centraux sont bien placés pour encourager, plus ou moins volontairement, la réorganisation du pouvoir local. En situation de crise, le rapport de force est plus favorable à l'État central qui a la capacité d'imposer des restructurations, des coupes budgétaires ou de décentraliser la gestion de la pénurie »* (Mény, Wright 1985 *in* Le Galès 2011 p. 364).

Sémantiquement, une Réforme territoriale est un terme large qui embrasse une pluralité de modalités d'actions. Techniquement, l'adaptation des périmètres institutionnels aux espaces fonctionnels appelle à des formes d'intégrations spatiales variables. Philippe Subra (2016) identifie trois axes qui permettent de structurer une Réforme territoriale :

- la régionalisation, par l'ajout d'un niveau supplémentaire doté progressivement de compétences ;
- la coopération intercommunale, sur des thématiques particulières, mais qui appelle à la création de structure idoine ;
- la décentralisation, par des transferts de compétences du centre (l'État), vers les périphéries (les collectivités locales).

<sup>66</sup> Argument au demeurant spécieux. La justice étant une notion qui convoque l'égalité comme principe fondateur de notre République et dont l'attachement à des Français à celle-ci se traduit par un attachement à la présence des services publics.

Pour l'auteur, ce triptyque permet d'éclairer les transformations successives du système politique français qu'il inscrit dans l'histoire des Réformes conduites dès les années 1960.



Source : © Ph. Subra, IFG.

Source : Subra, 2016 p. 171.

**Figure n° 14 : Depuis les années 1960 : trois processus de Réforme parallèle**

Ces actes restent extrêmement techniques et difficilement isolables. Par la RCT de 2010, succinctement, il était question de supprimer la clause de compétence générale pour les départements et les Régions, d'instituer le conseiller territorial qui cumulerait les fonctions des conseillers général et régional. Pour le ministre de l'Intérieur, des Outre-mer et des Collectivités territoriales – Brice Hortefeux – « *cette Réforme, ce n'est pas l'acte III de la décentralisation mais bien l'acte I de la simplification et de la clarification [...]* » (Discours de Clermont-Ferrand le 22 septembre 2009 sur la Réforme territoriale).

La suppression du département est un élément clef des travaux de commission. En contrepoint et en guise de substitut, il était question de rationaliser l'intercommunalité avec pour objectif d'en achever la carte tout en instituant une nouvelle structure : la Métropole. Tué dans l'œuf, par la décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 du Conseil constitutionnel, le conseiller territorial ne verra jamais le jour. Pour Jacques Manesse et Jean-Pierre Galland (*in* Baudelle, Carlier 2013 – dir.), cette disposition avait pour effet de gommer l'identité régionale<sup>67</sup>. À l'issue, l'écheveau territorial n'a bénéficié d'aucune simplification. Aucune collectivité ne disparaît, au contraire, une nouvelle collectivité voit le jour : la Métropole. Métropole qui rompt, avec l'encastrement en poupée gigogne des niveaux de collectivité territoriale, ceci ajoutant de la complexité à la complexité.

La séquence deux de l'acte III débute en 2014. Soit, deux ans après l'élection de François Hollande. Soit, deux ans après la consultation des États généraux de la démocratie. Après la défaite de la gauche aux municipales de 2014, et à l'occasion d'un remaniement ministériel, le Premier ministre Manuel

<sup>67</sup> Se référer à la page 126.

Valls annonce la Réforme territoriale à l'occasion du discours de politique générale du 8 avril 2014. Le triptyque législatif qui structure la Réforme territoriale renvoie à trois textes qui ont trait :

- à l'intercommunalité, par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ;
- à des fusions de Régions métropolitaines, par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;
- à la décentralisation, par la question de la répartition des compétences par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

La concaténation des actes législatifs aux actes techniques précités fait de cette Réforme territoriale un objet hybride qui ne se laisse pas aisément circonscrire. En prenant de la hauteur, afin d'éviter de tomber dans une analyse législative à tiroir, ces trois lois font système et nous pouvons en dégager deux logiques :

- une Réforme structurelle par l'érection de nouvelles entités : telles les grandes Régions, les grandes intercommunalités avec notamment l'émergence des Métropoles, les Pôles d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) ;
- une Réforme organisationnelle qui vise à rebattre les compétences entre l'État et les collectivités et c'est notamment l'objet de la loi MAPTAM, tandis que la loi NOTRe se pose plutôt comme une loi qui régit les différents échelons de collectivité.

La question des périmètres n'avait pas été traitée frontalement par les deux actes de décentralisation précédents. Quant à présent, les exécutifs s'étaient contentés de mettre en débat la question des compétences et les discours présidentiels de Nicolas Sarkozy et François Hollande ne dérogent pas à la règle. Pourtant, cette Réforme territoriale intéresse moins la question des compétences que celle de la métrique. Certes, la loi MAPTAM revisite le rôle de collectivité chef de file<sup>68</sup> dans le souci de clarifier le rôle des collectivités dans l'exercice de leurs compétences. Mais la loi NOTRe qui porte sur la réorganisation du système territorial, postérieurement au redécoupage régional, sur l'intercommunalité, ne comporte qu'une dimension spatiale : leur taille augmente, mais les compétences ne sont modifiées qu'à la marge (Subra *op. cit.*<sup>69</sup>).

Le déroulement du travail d'investigation qui suit est lié au séquençage de la Réforme territoriale. La loi NOTRe intervenant postérieurement à la Réforme régionale et ajustant certaines dispositions de la loi MAPTAM, il convient en premier lieu de porter un regard sur la Réforme régionale.

<sup>68</sup> Instauré par la révision constitutionnelle de 2003.

<sup>69</sup> Se référer à la page 223.

## II: Réforme régionale : du sophisme à l'acte technique.

Quatre points structurent cette partie. Le premier a trait aux arguments qui gravitent autour de la taille des Régions. Lors des sous-parties II.1 et II.2, nous examinons les modalités qui permettent d'augurer que cette Réforme territoriale a été sacrifiée sur l'autel du politique. Ce que confirme la sous-partie II.3 à la mesure de l'imbrication des pouvoirs, et la sous-partie II.4 au regard des nécessités de l'agenda présidentiel.

### II.1 La taille des Régions, des arguments fallacieux reposant sur une base axiomatique

L'analyse des maillages administratifs par les géographes est un terrain largement investigué. Techniquement, puisque l'objectif est de « *disposer de relais du pouvoir, en leur attribuant une étendue qu'ils aient les moyens de maîtriser ; c'est alors une question de distance et de masse* » (Brunet et alii, 1993), dès lors la taille des mailles varie en fonction de la densité du peuplement, mais aussi de la distance à maîtriser en fonction de l'efficacité des transports existants à la date de la mise en place des mailles administratives, variation que l'on peut décrire à l'aide « *d'une relation non linéaire entre surface S et population P des mailles [qui] a pu ainsi être établie approximativement de la forme  $S = k P^{2/3}$*  » (Pumain 2008 citée par Didelon-Loiseau 2013).

Cette méthode a l'avantage d'offrir un critère robuste et objectif à l'acte de découpage. Et ce, particulièrement pour traiter un phénomène univarié. Mais comme le relèvent Arnaud Brennetot et Sophie De Ruffray (*op. cit.*), dès lors qu'il s'agit d'assigner une pluralité d'objectifs aux Régions, il n'existe aucun découpage parfait capable de satisfaire simultanément cette pluralité d'objectifs de façon optimale et c'est pourquoi une hiérarchisation des critères de découpage doit être trouvée : « *Il s'agit là d'un choix sous contrainte qui engage le corps politique tout entier* » (*Ibid.*). La dimension citoyenne comme la dimension habitante sont très largement occultées. Il convient ainsi d'écarter tout de suite une ressource institutionnelle des Régions 2.0 : leur identification.

« *L'objectif n'est pas de créer des régions identitaires* » (Ministre de l'Intérieur – Bernard Cazeneuve devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale, le 8 juillet 2014).

Non, le projet de loi du Gouvernement est d'adapter la carte à l'Europe des régions :

« *La nécessité d'adapter cette carte des régions est soulignée de plus en plus régulièrement. Il s'agit non seulement de l'adapter aux réalités géographiques et à l'Europe des régions, mais encore de relever le défi du redressement de l'économie et des comptes publics* » (*Ibid.*).

#### Encadré n° 11 : La France fait toujours figure d'exception en Europe :

L'observation des transformations administratives qui s'opèrent au moment de la Réforme territoriale en Europe sur la période 2012-2016, par la compilation des niveaux administratifs réalisée par nous, à partir du rapport du Conseil des Communes et Régions d'Europe permet de conclure à la stabilité. Hormis l'Irlande, qui se dote d'un niveau intermédiaire et la Lettonie qui crée un niveau régional, seule la France diminue le nombre de Régions administratives. La comparaison européenne des maillages administratifs sans intégrer la question des compétences et la fiscalité est vaine. Néanmoins, le maillage communal français actuel fait toujours figure d'exception.

La question des grandes Régions obéit à un impératif de taille critique fallacieux avec l'idée de pouvoir se comparer aux échelons européens et accroître leur compétitivité. La critique de l'argument de la taille européenne fut directement adressée par la suite au législateur par Martin Vanier, Philippe Subra, Romain Pasquier, Jacques Lévy, Gérard-François Dumont, tous consultés en qualité d'experts par la Commission spéciale du Sénat (Rapport n° 658, déposé le 26 juin 2014).

Les significations qui traversent le projet de loi sur le redécoupage régional, et plus largement sur la Réforme territoriale s'appuient *in fine* sur des axiomes. La mondialisation conduit à penser les mailles par le biais d'un changement de métrique. À la fin des années 1990, des travaux de Jean-Louis Guigou sur le polycentrisme maillé se dégagent un découpage régional à partir des grands bassins versants français. Le rapport issu du Comité Balladur préconisait un nombre de quinze régions, sans toutefois produire de cartographie. Des travaux parlementaires au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République envisageaient la modernisation des institutions et formulaient le projet que les Régions soient amenées à « *s'étendre géographiquement ou à fusionner avec les conseils généraux* » (Rapport Warsmann 2008 p. 94).

Une déclinaison de ces travaux de commissions déboucha sur une innovation législative : l'article 4124-1 du CGCT. Par lui, la RCT (2010) ouvre la voie aux fusions entre département et Région en collectivité territoriale unique. En 2013, Jean-Pierre Raffarin, dans le cadre d'une mission sénatoriale sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République – le rapport Krattinger –, gageait que « *la France serait plus efficace avec huit ou dix grandes régions* ».

Les logiques de rationalisation et de modernisation, en lien avec l'impératif d'efficacité, débouchent sur un changement de métrique : nous passons du *small is efficient* au *bigger is better*. L'efficacité de l'action publique supplante les questions démocratiques et se fonde sur l'idée que la compétitivité internationale implique une plus grande compétitivité locale (Douillet, Lefebvre *op. cit.*<sup>70</sup>) faisant de la question des économies d'échelle et de la taille critique le leitmotiv qui traverse la Réforme régionale.

## II.2 Une Réforme des Régions sans les habitants pour laisser faire les élus locaux

*« La décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative ; elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques ; elle les accoutume à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales, actives et sourcilleuses, naît le plus efficace contrepoids aux prétentions du pouvoir central, fussent-elles étayées par l'anonymat de la volonté collective. »* (Alexis de Tocqueville cité par Le Délézir 2011).

Selon Patrick Le Lidec (2009), les 300 décisions de Jacques Attali pour changer la France sont tellement en rupture que ce projet de Réforme ne peut être endossé frontalement par le président de la République, au risque de provoquer l'ire des élus locaux<sup>71</sup>. Pour l'auteur, c'est pour cela que nombre de rapports et de commissions se sont succédé. Le rapport Balladur fut une étape intermédiaire aux rapports Attali précités. Il s'agissait de ménager la dissonance cognitive de cette Réforme ; cela permet « *à son initiateur*

70 Se référer à la page 41.

71 Déjà en 1996 Jacques Attali proposait de « *simplifier l'État en remplaçant les 96 départements, les 22 régions et les 36 000 communes par sept provinces et six mille municipalités de taille européenne* ».

*de revendiquer l'initiative<sup>72</sup>, sans toutefois l'exposer directement face à un sujet sensible politiquement. La Réforme des collectivités constitue un enjeu d'autant plus saillant pour les élus qu'elle est susceptible de modifier en profondeur leurs conditions de carrière » (Ibid.).*

C'est donc tout naturellement que s'impose l'hypothèse que le Gouvernement cherche l'évitement de la consultation citoyenne dans l'optique de ménager les élus locaux. L'évitement de la consultation des habitants aura pour effet que le découpage puisse se réaliser à l'ombre du Palais Bourbon et du Palais du Luxembourg. L'observation du champ de manœuvre pour procéder au redécoupage des Régions est une piste intéressante qui accrédite la thèse de Patrick Le Lidec. Techniquement, pour mener la Réforme de la carte des Régions, le Gouvernement disposait de trois voies de passage.

Première option : la voie référendaire, elle est écartée. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des Régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (2014) est claire sur ce point. Du côté des justifications, l'étude (p. 5) s'appuie sur l'échec du référendum alsacien. Le taux d'abstention a conduit à un blocage, celui-ci empêchant la fusion des départements Haut-Rhin et Bas-Rhin en une collectivité territoriale unique. Bien que les Alsaciens aient plébiscité le projet, le taux de participation trop faible ne permet pas de valider les résultats. Pour l'emporter, le « oui » devait, dans chacun des deux départements, recueillir plus de 50 % des suffrages exprimés et au moins 25 % des voix des électeurs inscrits sur les listes électorales.

Le Gouvernement s'est appuyé sur ces éléments pour écarter la possibilité que les Français puissent se prononcer sur le redécoupage des Régions. Quant à l'assouplissement des modalités de consultation, il conduit moins à faciliter celle-ci qu'à son exclusion :

*« les modalités de consultation des électeurs apparaissant particulièrement contraignantes, elles peuvent être assouplies » (Ibid., p. 16). Rien de plus simple : « en supprimant la consultation obligatoire des électeurs, qui n'est pas une contrainte constitutionnelle, ou en la rendant facultative, le cas échéant en supprimant la condition de majorité portant sur le nombre d'inscrits afin de mieux pouvoir en apprécier le résultat » (Ibid., p. 16).*

Deuxième option : le président Hollande pouvait envisager une révision constitutionnelle, et ce tout en évitant le référendum obligatoire à l'issue du projet de révision par la réunion du Congrès du parlement (article 89 de la constitution). L'acte II avait emprunté cette voie, mais cette option, si elle permet l'évitement de la voie référendaire, n'est pas envisagée. La composition du Parlement n'est pas à l'avantage du Gouvernement. Elle ne lui n'aurait pas permis d'obtenir les 3/5 des suffrages exprimés pour permettre à la Réforme de passer.

Troisième option : passer par la main du législateur. En retenant celle-ci, l'exécutif procède d'office par la loi, « à une refonte de la carte des régions [...] afin d'obtenir des espaces les plus cohérents possibles » au regard de « la situation d'urgence dans laquelle se trouve l'organisation territoriale de la République » (p. 15).

### **II.3 Un découpage régional, produit et résultat d'un Yalta parlementaire**

Une Réforme de la décentralisation impulsée par le centre pourrait-elle conduire à ce que l'exécutif renonce de lui-même à une partie de son pouvoir ? Non, c'est un leurre politique, de l'affichage (Le Lidec 2011). Les deux actes de décentralisation précédents ont été impulsés de manière *top/*

---

72 Le président Sarkozy.

down, mais ils furent portés par des élus locaux. L'acte I, est notamment le fruit de Gaston Defferre et Pierre Mauroy, soit deux maires de grandes villes – respectivement, Marseille et Lille. L'acte II fut porté par une personnalité politique inspirant un certain localisme à l'opinion publique : un Poitevin nommé Jean-Pierre Raffarin.

Pour la Réforme qui nous occupe, en façade, le comité Balladur présidentialisait le tout nouveau président Sarkozy, le comité fut mis sur pied à sa demande, mais avec un comité assez largement composé d'élus locaux (et notamment de Pierre Mauroy) (*Ibid.*). Pour le président Hollande, et malgré que son discours puise dans le même référentiel, les prémices de la Réforme territoriale n'étaient pas plus déconnectées des élus locaux. La preuve en est qu'il présenta son projet à l'occasion de sa convocation par le Sénat aux États généraux de la démocratie territoriale. Le président du Sénat, Jean-Pierre Bel, est un proche du président Hollande, il s'agissait – comme à l'occasion des Assises des libertés locales qui ont précédé l'acte II – de lancer une vaste consultation des principaux intéressés *ex ante*.

En façade, pour le Gouvernement, redessiner la carte des Régions permettait d'afficher aux yeux de l'opinion publique la poigne de l'exécutif (Subra *op. cit.*). Sans refaire l'histoire de la cartographie, la carte est un vecteur de communication qui permet d'afficher et d'affirmer qui détient le pouvoir, la carte fut toujours mobilisée comme un instrument de pouvoir et non de contestation (Harley 1995). Bien que l'étude d'impact sur le redécoupage des Régions ne comporte aucun document cartographique, une liste des modifications des délimitations permet d'apprécier le nouveau redécoupage (*Ibid.* p. 33). Le redécoupage, issu de la Réforme régionale, fait entrer le président de la République dans l'histoire, tandis que le changement de métrique fait rimer l'action du Gouvernement avec la modernité.

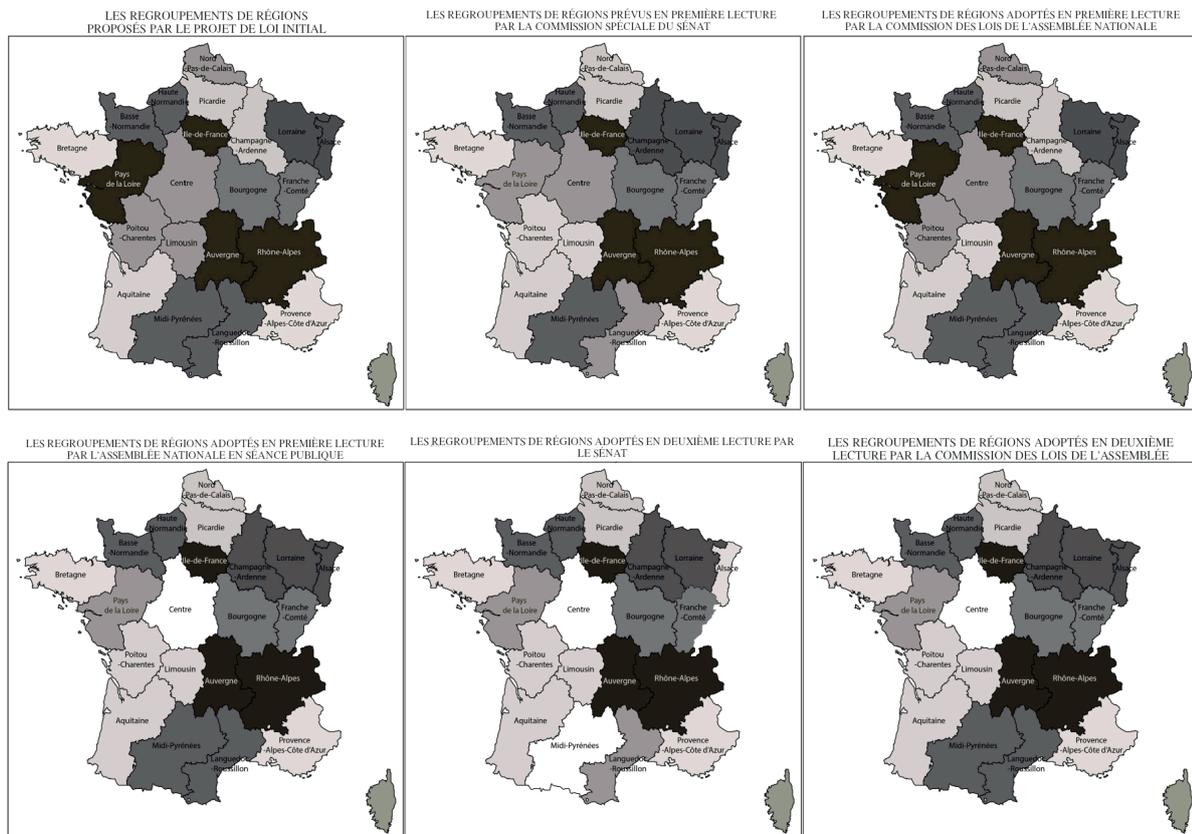
Dans l'hypothèse de critères de découpage moins techniques que politiques, derrière l'affichage, pour traiter les causes d'une Réforme, il conviendrait d'ouvrir la boîte noire des *leaderships* locaux, des jeux d'alliances et des rapports de force (Smith 2002 cité par Lascoumes, Le Galès *op. cit.*). Nous ne connaissons jamais les tractations qui se sont opérées. Néanmoins, les différentes cartes proposées par les parlementaires au regard du cumul des mandats ne laissent planer aucun doute quant au fait qu'ils soient juges et parties de la refonte des Régions (tableau n° 10 et figure n° 15).

	Élu départemental		Élu régional		Élu municipal	Sans mandat local
	président	Vice-président	président	Vice-président	Maire	
Députés	62 (10,7 %)		56 (9,7 %)		321 (55,6 %)	171 (29,6 %)
	19	10	4	3	185 (32 %)	
Sénateurs	43 (12,3 %)		23 (6,6 %)		177 (50,8 %)	124 (35,6 %)
	14		2		117 (34 %)	

Source : Douillet, Lefebvre 2017 p. 88.

**Tableau n° 10 : Députés et sénateurs ayant un mandat local (octobre 2016)**

Une telle imbrication des pouvoirs, du local au central, exclut toute analyse à partir des positions acquises par les seuls présidents de Régions. En primaire à l'analyse, nous avons compilé les différents ajustements ci-dessous.



Sources : Rapports parlementaires. Mise en forme : Yannick Morisset 2017.

**Figure n° 15 : Compilation des différents découpages régionaux retenus par les corps constitués**

Martin Vanier, consulté en qualité d'expert par la commission spéciale du Sénat est sans détour : « *La carte est un leurre* » (*op. cit.*), assimilant le découpage à un jeu de plateau (2015). Nous prenons le parti qu'il s'agit d'une partie de Rubik's cube™ collective, chaque joueur modifiant une face en bougeant un bloc régional, modifie le fief du voisin. Les six cartes précédentes ne sont pas exhaustives, car des ajustements ont été opérés entre la première lecture et la séance publique de chaque assemblée. Elles sont rapportées dans le tableau ci-après.

France métropolitaine	Gouvernement	Sénat	Assemblée nationale		Sénat	Assemblée nationale		France métropolitaine et administrative au 1 <sup>er</sup> janvier 2016
	Étude d'impact de l'Exécutif du 17 juin 2014	Regroupements prévus par la Commission spéciale du Sénat	Regroupements prévus par la Commission des lois en première lecture	Regroupements adoptés par l'Assemblée nationale en séance publique	Regroupements adoptés par la Commission spéciale en deuxième lecture	Regroupements adoptés par la Commission des lois en deuxième lecture	Regroupements adoptés en séance publique	
Alsace								
Aquitaine								
Auvergne								
Basse-Normandie								
Bourgogne								
Bretagne								
Centre								
Champagne-Ardenne								
Corse								
Franche-comté								
Haute-Normandie								
Île-de-France								
Languedoc-Roussillon								
Limousin								
Lorraine								
Midi-Pyrénées								
Nord-Pas-de-Calais								
Pays de la Loire								
Picardie								
Poitou-Charente								
Provence-Alpes-Côte d'Azur								
Rhône-Alpes								
Total	14	13	14	13	15	13	13	13

Réalisation : Yannick Morisset 2017.

**Tableau n° 11 : Compilation exhaustive des propositions de découpages régionaux à partir des cartes issues des travaux parlementaires**

À partir du projet de loi, ce tableau formalise une chronologie exhaustive de toutes les propositions de découpages. Si de prime abord il peut sembler erratique, la mise en tableau plutôt qu'en carte permet d'observer une relative stabilité dans le nombre de regroupements. Chaque proposition de fusions a permis de distribuer sept couleurs<sup>73</sup> :

- le noir éclaire les cas particuliers. Il permet de rassembler deux Régions dont le découpage est inédit. C'est-à-dire qu'il n'existe pas dans le projet de loi de départ, et dès lors, aucune proposition de fusions ne permet d'attribuer une couleur de rattachement à une Région ;
- les Régions, en blanc, restent des électrons libres et ne font pas l'objet d'une fusion avec une autre Région ;
- pour les autres : verticalement, dès lors que plusieurs Régions partagent la même couleur elles font partie d'un projet de fusion. Horizontalement, la continuité des couleurs entre les colonnes rend compte de la stabilité du découpage au gré de la navette parlementaire. La relative linéarité du projet peut alimenter l'hypothèse que des tractations se sont opérées *ex ante*. Une hypothèse sérieuse et qui traverse très largement la communauté scientifique étant que « *La carte finalement obtenue est en grande partie le résultat de raisonnements géopolitiques, au service de stratégies partisans, intrapartisans ou personnelles qui visaient la préservation de positions de pouvoir sur un certain nombre de territoires* ». (Subra *op. cit.* p. 98).

73 Nous n'associons pas les couleurs à une longueur d'onde, noir et blanc, étant ainsi considérés comme des couleurs.

Le hasard des carrières politiques dégage des Régions historiques (Normandie) voire identitaires (Corse, Bretagne), une aire métropolitaine de taille régionale, l'Île-de-France, des Régions sans Métropole (la Corse), des Régions avec deux métropoles (Région Occitanie) (*op. cit.*). Le critère métropolitain qui aurait dû présider au découpage est bafoué. En 2022, la France compte douze Régions, une collectivité unique à statut particulier (la Corse), et 21 Métropoles. Bien qu'il y ait un consensus scientifique sur le manque de critères robustes pour mener cette Réforme régionale, nous avons souhaité pousser nos investigations pour en déceler les tenants.

#### II.4 Une Réforme régionale à incrémenter dans l'agenda politique

Nous faisons l'hypothèse que le tempo du Gouvernement dicte le redécoupage des Régions. Somme toute, le temps du politique modifie l'espace du politique. À cette fin, le projet de loi sur la modification des limites régionales intègre la modification du périmètre des Régions et le report des élections régionales.

Depuis 2004, les Régions étaient acquises à la gauche. En 2010, la seule Région métropolitaine de droite est la Région Alsace. Quant aux dernières défaites du PS aux élections municipales et départementales, pour Philippe Subra (*Ibid.*), elles peuvent avoir motivé un découpage partisan des Régions avant les élections représentatives. Dans le même temps, le couplage de la Réforme à l'agenda de l'exécutif permet de synchroniser la Réforme régionale au remaniement ministériel du Gouvernement. Pour cela, il faut gagner du temps. Pour gagner du temps, sur la méthode « *On ne touche pas aux blocs. Si on commence à bouger les départements, on n'en sort pas* » (Déclaration du Premier ministre, le 3 juin 2014). Pour gagner du temps, le projet de loi est présenté au Sénat sous la forme de procédure accélérée. Cette disposition permet de n'avoir qu'une seule lecture par chambre (article 45-2 de la Constitution) et d'éviter ainsi les débats parlementaires.

En France, c'est le Sénat qui « *assure la représentation des collectivités territoriales de la République* » (article 24 de la Constitution). De fait, un projet de loi touchant aux Régions passe obligatoirement par la chambre haute, ce qui rompt avec le principe en usage de la navette parlementaire. Sur la forme, le Sénat – au départ de gauche, suite au renouvellement de l'assemblée à l'issue des élections sénatoriales de 2011 (et c'est un fait assez rare pour être relevé) fait tout de même obstacle au projet. La chambre du seigle et de la châtaigne joue le rôle de verrou institutionnel que nous lui connaissons. Le Sénat rejette le projet de loi dès sa première lecture. S'il émet une proposition de découpage (figure 15 illustration n° 2, tableau n° 11 colonne n° 2), le caractère accéléré de la procédure ne passe pas. Le Gouvernement s'il n'avait d'autre choix que de soumettre la carte au Parlement, il entendait tout de même rester le maître des horloges.

La situation de prime abord prend le caractère d'une guerre de position. Le Premier ministre Manuel Valls, sort les forceps pour faire adopter la carte des Régions. Le Conseil constitutionnel est alors saisi. L'examen approfondi du projet de loi, dont toute la communauté scientifique s'accorde sur le manque de rigueur est validé. Suite au rejet du Sénat, l'Assemblée nationale prend la main. La navette parlementaire – *stricto sensu* – peut commencer. De son côté, l'Assemblée nationale est acquise à la majorité. Si celle-ci ne rejette pas le projet, toutefois, elle redessine la carte et rejette la motion référendaire du Sénat qui envisage de lancer une procédure de consultation. Le Sénat finira néanmoins par se mettre à l'unisson. L'adoption de l'amendement n° 8 porté par le rapporteur Michel Delebarre (sénateur-maire PS et donc de la majorité) sur la « *Suppression de la consultation obligatoire des électeurs en cas de modification des limites des régions et des départements ainsi qu'en cas de fusion* » (p. 87 du rapport n° 658) enfonce le

clou<sup>74</sup>. La partie pouvait dès lors se jouer dans les arènes du Palais Bourbon et du Palais du Luxembourg et faire circuler les propositions de découpage que nous avons compilées.

Si le principe des fusions n'est pas rejeté par le Parlement, à l'évidence, la carte proposée par le Gouvernement (figure n° 15, illustration n° 1) ne passe pas. Au Parlement, les amendements pleuvent. Il se dégage toutefois cinq propositions de découpage (figure n° 15 illustrations n° 2, 3, 4, 5, 6). Mais ce qui pose problème, c'est peut-être moins la carte que les compétences. Le projet de loi du redécoupage de la carte des Régions fut présenté au Parlement avant celui de la loi NOTRe. Ce séquençage renverse les causalités. Voter la carte des Régions sans savoir quelles seront leurs compétences aura suscité l'étonnement chez les parlementaires.

#### **Encadré n° 12 : À gauche comme à droite le Sénat à l'unisson**

*« Créer de grandes régions n'a aucun sens si on ne leur donne pas de compétences stratégiques. Nous avons une base de réflexion, le rapport de Jean-Pierre Raffarin et d'Yves Krattinger. Gardons à l'esprit qu'un deuxième texte viendra en discussion sur la définition de ces compétences. »*  
(Jean-Jacques Hyest.)

*« La nouvelle majorité du Sénat souhaite que nous ne rendions pas copie blanche. En l'état, le texte pose pourtant les mêmes problèmes de fond qu'en première lecture. [...] Idem pour la méthode qui définit les périmètres avant les compétences. »* (Jacques Mézard.)

*« Au nom des élus communistes, je tiens à rappeler notre opposition à la procédure qui consiste à redessiner de nouveaux territoires sans en avoir défini au préalable les compétences. »* (Christian Favier.)

*« La carte qui sortira des différents amendements ne sera pas satisfaisante. Pour n'avoir pas discuté d'abord des compétences, nous n'avons pas éclairé l'enjeu d'un changement de taille des Régions. »* (Ronan Dantec.)

Rapport sénatorial n° 42 (2014-2015), déposé le 21 octobre 2014.

Cette question épineuse, qui sous-tend le partage réel des souverainetés, présageait des rapports de force qui auraient conduit à un enlisement de la Réforme régionale. La question des compétences aurait eu un effet dilatoire, au risque de désynchroniser cette réforme du remaniement du Gouvernement.

### **III. La Région dans le pragmatisme du *political rescalling***

L'observation de la tension à laquelle sont confrontées les Régions dans leur nouvelle mouture ne serait pas lisible si nous ne prenions pas la peine d'examiner l'autre versant de la Réforme territoriale, c'est-à-dire les lois MAPTAM et NOTRe. Nous avons construit les sous-parties III.1 et III.2 à partir

<sup>74</sup> Vue depuis le Conseil de l'Europe, la légalité de la fusion des Régions est contestée au regard de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale (CEAL) et en vertu de l'article 5 « Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet. ».

d'éléments de discours tirés d'une déclaration du président Hollande faite dans la presse quotidienne régionale le 3 juin 2014.

L'hypothèse qui se profile étant la structuration d'un système politique polycentrique reposant sur le tandem Région/Métropole, mais dont le changement de métrique rend périlleux les enjeux inhérents à la cohésion socio-spatiale, ce que peut révéler la sous-partie III.3.

### III.1 L'institutionnalisation d'un modèle territorial polycentrique à marche forcée

« *L'intercommunalité deviendra, dans le respect de l'identité communale, la structure de proximité et d'efficacité de l'action locale.* » (Déclaration de presse du président Hollande du 3 janvier 2014).

L'adaptation des périmètres institutionnels aux espaces fonctionnels est une tendance qui traverse l'Europe. Pour ce qui concerne le bloc local, depuis les années 1950, l'Allemagne a réduit le nombre de ses communes de 41 %, le Royaume-Uni de 79 %, la Suède de 87 %, tandis que la France ne le diminuait que de 5 % (Hulbert 2011 p. 33 ; rapport Balladur 2009). La France – et nous avons pointé le problème inhérent à la fragmentation communale<sup>75</sup> – a connu en tout et pour tout, 43 fusions de communes entre 1971 et 2009 (Douillet, Lefevbre *op. cit.*<sup>76</sup>).

En guise de stratégie d'évitement – et en contrepoint de l'intercommunalité de tuyaux, de gestion, gérée sur la base de syndicats financés par les communes adhérentes – à partir des années 1960, et concomitamment au fait régional, s'institutionnalise une nouvelle catégorie d'intercommunalité dont l'objet est de piloter le développement territorial. En 1966, les communautés urbaines émergent en lien avec les métropoles d'équilibre. En 1992 sont instituées les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

L'intercommunalité ne fit pas d'émules, les élus locaux voyant celle-ci comme une perte de souveraineté tandis que sur le même pas de temps ces structures montaient en puissance<sup>77</sup>. Avec les lois d'aménagement<sup>78</sup> de 1995 et 1999 ont été institués les pays, des structures de coopération n'étant le décalque d'aucune des mailles existantes. Leur financement s'effectue par les communes et les intercommunalités et par la contractualisation avec les départements, les Régions, l'État, l'UE<sup>79</sup>. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale – dite loi Chevènement – par des incitations financières, a réussi à ce que l'intercommunalité fasse tache d'huile dans l'écheveau territorial. Pendant près de deux décennies, les choses en sont restées là. En 2010, à l'instant t de la Réforme territoriale, la France compte seize communautés urbaines et 161 communautés d'agglomération, mais les choses tendent à évoluer.

Les mutations de l'économie globalisée ont conduit à une reterritorialisation du capitalisme (Ghorra-Gobbin 2015) dans le giron des métropoles et « *La création de grandes structures intercommunales s'inscrit dans des tendances européennes et internationales, alimentées par les théories et discours*

---

75 Chapitre II.

76 Se référer à la page 90.

77 Nous entendons par là qu'elles sont compétentes pour engager des projets de développement territorial, et, à la différence des syndicats, elles sont en capacité de lever l'impôt.

78 LOADT et LOADDT.

79 Pour rappel, l'UE ne reconnaissant pas le département, il fallut créer une nouvelle maille qui puisse être le réceptacle des fonds de celle-ci. Ceci renvoyant à la germanisation de l'aménagement du territoire (chapitre II).

*relatifs à la nouvelle donne économique et à la compétitivité internationale* » (Douillet, Lefebvre *op. cit.* p. 97). Si le découpage à treize Régions métropolitaines rompt théoriquement avec l'échelle métropolitaine, le législateur, par les lois MAPTAM et NOTRe essaie d'institutionnaliser ce qui peut s'apparenter à un régionalisme fonctionnel à toutes les échelles par le truchement de l'intercommunalité. Ces éléments pouvant alimenter l'hypothèse d'un système territorial polycentrique réalisé sur la base d'un maillage d'EPCI en articulation étroite avec les Régions 2.0.

Par la RCT de 2010, le législateur a institué le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI). Il s'agissait de poursuivre les objectifs de rationalisation de la carte des EPCI sous l'égide du Préfet. Les attendus étaient clairs : parvenir à une couverture intégrale du territoire national par des EPCI d'au moins 5 000 habitants, autour de territoires pertinents de type bassin de vie, unités urbaines, Schéma de cohérence territoriale (SCoT). À l'issue de la RCT, le nombre d'intercommunalités est divisé par deux et la couverture du territoire national à quelques exceptions est intégrale tandis que le pays est abrogé.

La Réforme territoriale du président Hollande tend à changer à nouveau de métrique en élargissant le périmètre des intercommunalités tout en essayant de faire en sorte qu'elles se calent sur le périmètre des pays (abrogés) soit, au sens statistique, à l'échelle des bassins de vie de l'INSEE :

*« Partout où ils correspondent à un bassin de vie pertinent, les PETR préfigurent les EPCI élargis, et vous savez d'ailleurs que les Pays ont pu souvent servir de référence aux dernières fusions intercommunales. Alors à leur tour, les EPCI élargis pourront constituer de nouveaux PETR, à une nouvelle échelle, en s'adaptant à la réalité du territoire [...] ».* (André Vallini, secrétaire d'État chargé de la Réforme territoriale, à l'occasion des États généraux des pôles et des pays 2014)<sup>80</sup>.

Le PETR, dans le discours, sert à enclencher une mécanique récursive. Nous entendons par là que les PTER préfigurent des EPCI élargis, et les EPCI élargis pourront alors servir de base à l'extension des PETR. Par le PETR, l'article 79 de la loi MAPTAM<sup>81</sup> ressuscite les pays de la loi de 1995 – supprimés par la RCT de 2010. À l'issue, leur caractère juridique est renforcé (Aragau, Bouleau, Mangeney 2018). Ils ont été pensés dans l'optique de « *Mieux prendre en compte le monde rural* » (Projet de loi MAPTAM). Pourtant ils conduisent à une perte de proximité. Et pour cause, un an après, le législateur, par la loi NOTRe, au titre de l'intégration communautaire relève le seuil de population minimal des intercommunalités de 5 000 à 15 000 habitants<sup>82</sup> qui devront être organisées... autour de bassins de vie<sup>83</sup>.

Pour ce qui concerne les grandes agglomérations, la vocation de la Métropole est de se substituer aux collectivités qui lui préexistent (cas excepté de l'Île-de-France). Selon l'article L5217-1 du CGCT, une Métropole est un EPCI qui regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de

<sup>80</sup> Et ancien membre du comité Balladur pour la Réforme territoriale.

<sup>81</sup> Article 79 de la loi MAPTAM : « *Les syndicats mixtes constitués exclusivement d'EPCI à fiscalité propre ayant été reconnus comme pays avant l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de Réforme des collectivités territoriales sont transformés en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux par arrêté du représentant de l'État dans le département où est situé le siège du syndicat mixte* ».

<sup>82</sup> Le projet initial porté par le Gouvernement fixait ce seuil à 20 000 habitants.

<sup>83</sup> Des dérogations pour les zones de montagne et les territoires peu denses sont permises, mais avec un seuil minimal à 5 000 habitants. En outre, les intercommunalités de 12 000 habitants au moins, récemment constituées, pourront être maintenues.

développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion.

La RCT de 2010 rendait possible sur la base du volontariat de créer un EPCI pour les agglomérations supérieures à 500 000 habitants. Selon ces dispositions, huit EPCI étaient éligibles au statut de Métropole. Seule la Métropole de Nice vue le jour. Avec la loi MAPTAM, adieu le volontariat, il faut accoucher des Métropoles aux forceps. À cette fin, le législateur – par la loi NOTRe – abaisse le seuil de population requis de 500 000 à 400 000 habitants. Il s'agit de créer par décret des Métropoles de droit commun pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Au premier janvier 2015, Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse sont érigées en Métropoles. Leur emboîte le pas, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence au premier janvier 2016, par la fusion de six intercommunalités puis le Grand-Paris, par décret.

Cette Réforme territoriale confirme que nous évoluons vers un modèle d'organisation polycentrique, à l'image du modèle d'organisation allemand qui prévalait des années 1950 jusqu'à la réunification (voir encadré).

**Encadré n° 13 : Le triptyque du modèle d'organisation allemand basé sur le couple *Kreis/Länder* via :**

*(1) « une forte planification physique de l'occupation des sols (physical planning) au niveau intercommunal (Kreis) et des Länder. La densité de population et le manque d'espace imposaient une telle rigueur, gage de la préservation du cadre de vie et de l'écologie ; (2) une étroite concertation entre tous les partenaires (élus, patronat, syndicats, associations) car l'espace est perçu comme un bien collectif et un gisement d'économies externes ; (3) une péréquation horizontale entre les länder et, dans chaque land, entre les communes regroupées. ».*

Source : Guigou 1995

Le législateur tend à faire coïncider les espaces institutionnels aux espaces fonctionnels de l'INSEE. Pour Yves Luchaire (2016), plus de deux décennies après le SDEC (1999), nous assistons à la mise en place d'un polycentrisme urbain : l'extension des périmètres « *relie les communes entre elles par l'intercommunalité, les intercommunalités entre elles par les pôles métropolitains et les PTER* » (*Ibid.* p. 105).

Cette politique incrémentaliste, faite de petits pas, confirme que la cohésion socio-spatiale est inféodée à des modes d'organisation territoriaux qui doivent être le gage de l'efficacité économique. *In fine*, derrière la figure du polycentrisme, se trouvent des principes aménagistes très français (la correction des inégalités à partir d'une politique volontariste basée sur des armatures urbaines), mais qui entrent en résonance avec notre organisation communale. L'institutionnalisation d'un modèle polycentrique aux forceps, conduit à un éloignement des citoyens des structures qu'ils seront en droit d'attendre dans leurs espaces de fréquentation quotidiens. La démocratie est confinée dans des périmètres dont l'identification par les habitants reste à construire (Région/EPCI) et qui pourtant vont être à même d'engager des projets de territoires avec les deniers des habitants, sans qu'ils aient été élus par le biais d'une élection au suffrage universel pour le cas des EPCI.

### III.2 La politique économique, un révélateur potentiel d'un système polycentrique autour du couple EPCI/Région ?

« (Les Régions seront) capables de bâtir des stratégies territoriales [...]. Demain ces grandes Régions auront davantage de responsabilités. [...] Dans ce nouveau contexte le département devra disparaître. » (Déclaration de presse du président Hollande du 3 janvier 2014).

L'ouverture économique et les contraintes budgétaires conduisent à des changements de métriques qui inféodent la mise en ordre du bloc local selon les règles de la compétitivité. Elles nous semblent avoir pour effet, de renforcer le modèle d'organisation polycentrique basé sur le couple Région/intercommunalité, sous l'égide de la Région, ce que peut révéler un *focus* sur la compétence en matière de développement économique.

Des signaux étaient détectables. D'une part, « la création de la Banque publique d'investissement par la loi du 31 décembre 2012, substituée, avec des moyens accrus, à l'établissement public et à la société OSEO, s'est accompagnée d'une réorientation vers les régions et d'une ouverture de sa gouvernance à leur participation. » (Marcou 2015). D'autre part, en 2014, par la loi MAPTAM, les Régions deviennent chefs de file en matière de développement économique. Par l'article 78, l'État confie aux Régions pour la période 2014-2020 la gestion des fonds européens soit « le principal outil budgétaire [...] pour accroître la compétitivité ». La Région étant au premier janvier 2016 « la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique » (art. L.4251-12 du CGCT).

#### **Encadré n° 14 : Dispositions législatives renforçant le rôle des Régions de matière développement économique à l'issue de la loi NOTRe :**

« Art. L. 4251-13.-La région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. »

« Art. L. 4251-14.-Le projet de schéma est élaboré par la région en concertation avec les métropoles, la métropole de Lyon et les Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre. »

« Art. L. 4251-15.-Les orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation applicables sur le territoire d'une métropole mentionnée au chapitre VII du titre Ier du livre II de la cinquième partie, de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ou de la métropole de Lyon sont élaborées et adoptées conjointement par le conseil de la métropole concerné et le conseil régional. À défaut d'accord, la métropole élabore un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le schéma régional. »

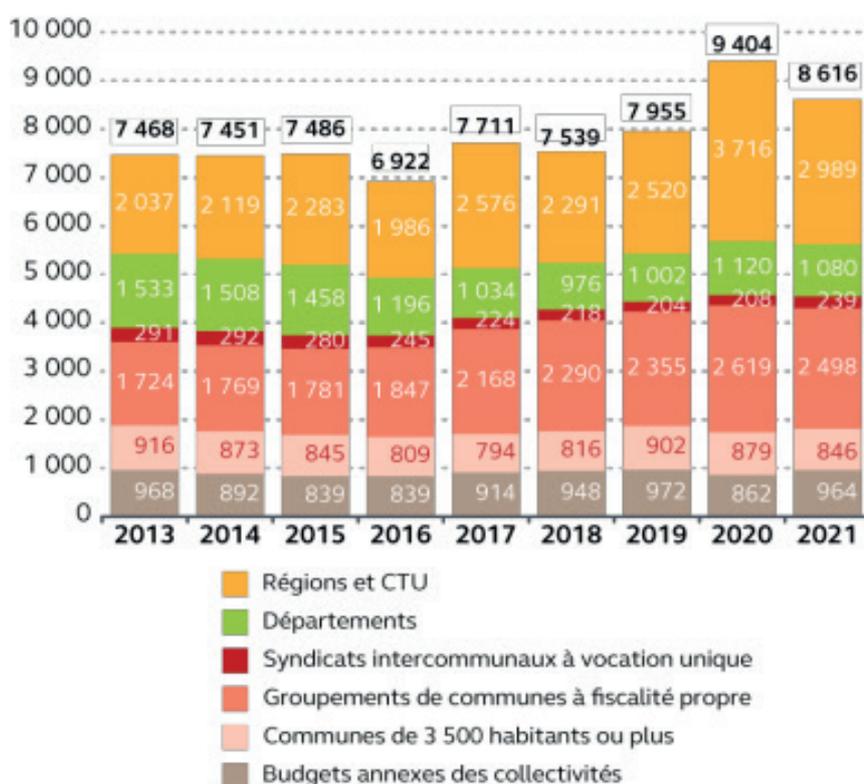
« Art. L. 4251-16.-Le schéma régional et, le cas échéant, le document d'orientations stratégiques mentionné à l'article L. 4251-15 sont approuvés par arrêté du représentant de l'État dans la région. »

« Art. L. 4251-17.-Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Les actes des métropoles, de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et de la métropole de Lyon en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma ou, à défaut d'accord entre la métropole et la région, avec le document d'orientations stratégiques mentionné à l'article L. 4251-15. »

« Art. L. 4251-18.-La mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation peut faire l'objet de conventions entre la région et un ou plusieurs Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre compétents. »

La Région a la charge de définir les orientations en matière de développement économique (article 2 de la loi NOTRe). Ces orientations portent sur les aides aux entreprises, le soutien à l'internationalisation, les aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, l'attractivité du territoire régional, et le développement de l'économie sociale et solidaire. La Région devient donc le pilier central dans la définition des politiques de développement économique.

À la différence du Schéma Régional de Développement Économique (SRDE) de 2004 qui était qu'expérimental, le Schéma Régional de Développement Économique, d'innovation et d'Internationalisation (SRDEII) devient obligatoire. La Région doit élaborer en collaboration son SRDEII avec les EPCI, et le graphique ci-dessous atteste bel et bien que le couple Région/intercommunalité devient déterminant au regard de leur force de frappe financière pour accompagner des projets de développement.



Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGCL disponibles sur la période 2013-2021.

**Figure n° 16 : Évolution des dépenses d'action économique des collectivités territoriales de 2013 à 2021 (M€)**

Les Régions et les EPCI sont les collectivités dont l'effort budgétaire est le plus conséquent et dont la part évolutive est croissante. Certes, le poids du département est indéniable, mais dans le contexte de la Réforme territoriale, il était prévu de le supprimer. Cette intention relève de l'affichage politique, ceci s'avérant impossible au regard du droit constitutionnel (art.72-1). La seule alternative possible puisqu'il n'existe pas de seuil minimum de compétences pour les collectivités territoriales étant de le dévitaliser. La suppression de la CGC par la loi NOTRe, prive ainsi le département de l'aide aux entreprises et des subsides lui permettant d'assurer sa mission. Quant aux EPCI, leurs compétences

reposit soit sur un principe général de spécialité régulé par la loi, soit par des délégations provenant des autres collectivités. Nous avons bien un renforcement du couple Région/EPCI.

*« En conditionnant leur participation aux financements de leurs projets, les départements et les régions incitaient déjà fortement les communes et les intercommunalités à se regrouper au sein d'un même Pays, ce qui leur offrait le moyen d'exercer une tutelle indirecte sur les petites collectivités »* (Derdaele 2015). Cette tendance se précise. Le SRDEII s'impose aux actes des collectivités territoriales, qui doivent être compatibles avec ses dispositions (art. L.4251-17 du CGCT). Les Régions vont devoir composer avec les Métropoles, les PETR, ou les EPCI qui les portent dans les espaces hors métropolitain. Et pour cause, *« les régions sont multipolaires et leurs dynamiques de développement en sont nécessairement rendues plus complexes. Elles sont confrontées à l'enjeu de maintenir un lien de proximité avec les habitants et de faire converger leurs politiques publiques dans leurs nouveaux territoires »* (Cour des comptes, 2017 p. 108). Il semble que ces dernières soient amenées à être le guichet unique des projets de territoires. La Région devient l'organe où convergent les fonds, des niveaux suprarégionaux.

### **III.3 Une différenciation territoriale qui place sous haute tension la cohésion régionale**

Le retrait de la CGC aux départements et aux Régions renforce le principe de spécialité des collectivités. Mais dans le même temps, le Gouvernement, par le territoire, acte un phénomène de différenciation législatif. L'exercice des compétences, par le prisme territorial, a concouru à la création de nouvelles structures aux statuts à géométrie variable, dessinant une nouvelle organisation administrative. La France compte ainsi cinq niveaux de collectivités : communes, intercommunalités – communautés de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines, Métropoles – , département, Région.

Les différentes catégories statutaires, auparavant emboîtées, cèdent le pas à un florilège de cas particuliers. Suite à la loi MAPTAM, quatorze Métropoles ont vu le jour. Ce chiffre est depuis en inflation constante. La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a élargi la possibilité de transformation en Métropole à :

- tous les EPCI de plus de 400 000 habitants ;
- ceux qui sont centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants ;
- ceux de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de Région, ceux aux centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants.

Au premier janvier 2023, il existe 21 métropoles, 19 Métropoles de droit commun, deux autres à statut particulier (Aix-Marseille-Provence, Grand Paris), et une érigée au rang de collectivité territoriale (Lyon). À noter que pour la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, la loi ne retient pas de seuil de population, ni d'obligation de continuité territoriale.

En contrepoint de la suppression de la CGC pour les départements et les Régions, les Métropoles deviennent des structures intégrées où convergent et doivent se réguler les compétences qui leur sont déléguées, venant de l'ensemble des niveaux de collectivités (communes intégrées, Région, Département). À l'échelle régionale, les Conférences Territoriales d'Action Publique conduites (CTAP) sont un lieu où se discute l'exercice des compétences. Les pivots du système territorial en matière d'action publique se précisent ainsi au niveau des EPCI et des Régions. Dans une apparente

dialectique, le législateur, non sans quelques atermoiements, entérine le principe de spécialité en retirant la CGC au département et au Région, mais érige les Métropoles et les Régions comme les niveaux pertinents pour décloisonner l'action publique dans un souci de transversalité.

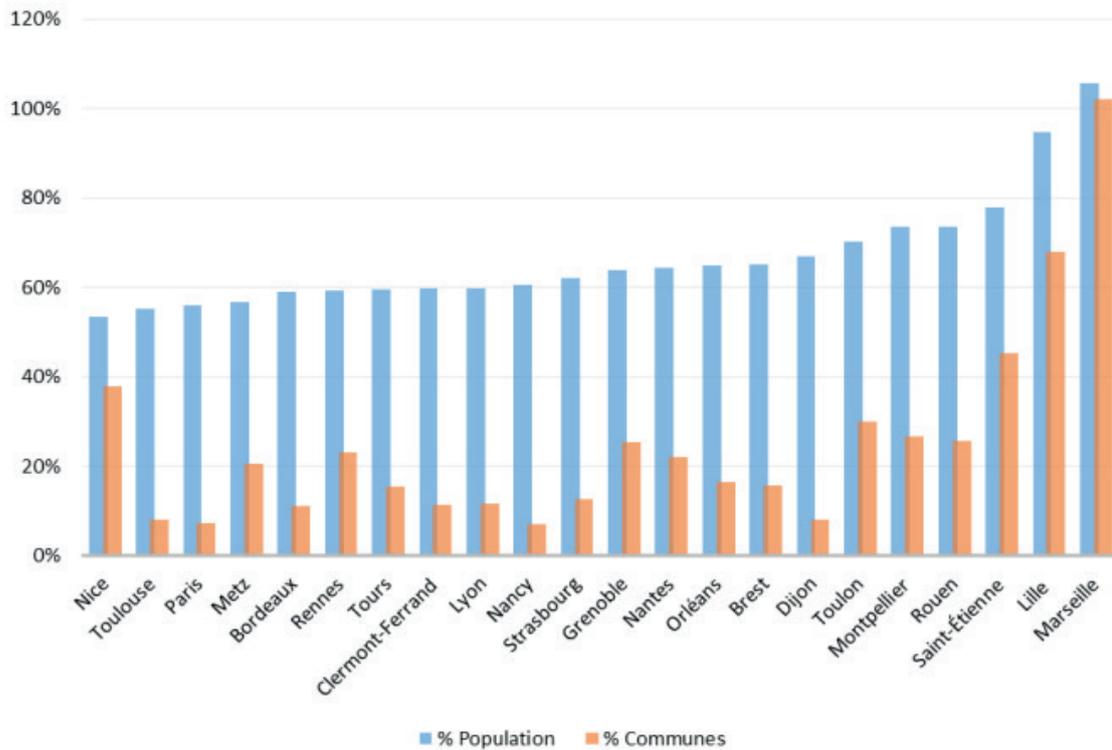
Emmanuel Négrier (2012) observe que cette métropolisation institutionnelle à partir du statut de Métropole n'est pas sans poser de rapports potentiellement conflictuels sur des questions identitaires, de coopération politique ou fiscale. Pour l'auteur, c'est notamment pour cela que le pôle métropolitain (institué en 2010) eut plus de succès. L'octroi du statut de Métropole de manière « automatique » par la modification des seuils statistiques est assimilé à une perte de souveraineté pour les représentants des communes. La modification des seuils de population des ex-communautés urbaines modifiant *ipso facto*, leur panier de compétences.

Suite à la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant sur diverses mesures de simplification de l'action publique locale, le fait métropolitain suit son bonhomme de chemin. Selon l'article L5217-2 du CGCT la Métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences en matière de développement économique, social et culturel (I), en matière d'aménagement de l'espace métropolitain (II). La Métropole est donc compétente en matière de SCoT, de Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou à défaut, de carte communale<sup>84</sup>. Les Métropoles organisent la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports. Enfin, elles sont compétentes en matière de politique locale de l'habitat (III) et de la politique de la ville (IV).

Aux Métropoles de droit commun, les Métropoles à statut particulier furent un moyen d'assouplir le processus d'intégration territoriale, mais la logique est identique : il s'agit par le territoire de réguler les compétences. L'intégration de l'espace métropolitain n'est qu'imparfaite, le périmètre des Métropoles n'étant pas le décalque des aires urbaines.

---

<sup>84</sup> Le transfert du PLU, selon Philippe Subra (*op. cit.*), avait suscité de vives résistances de la part des maires, ce qui avait conduit le Premier ministre Manuel Valls à abandonner cette disposition.

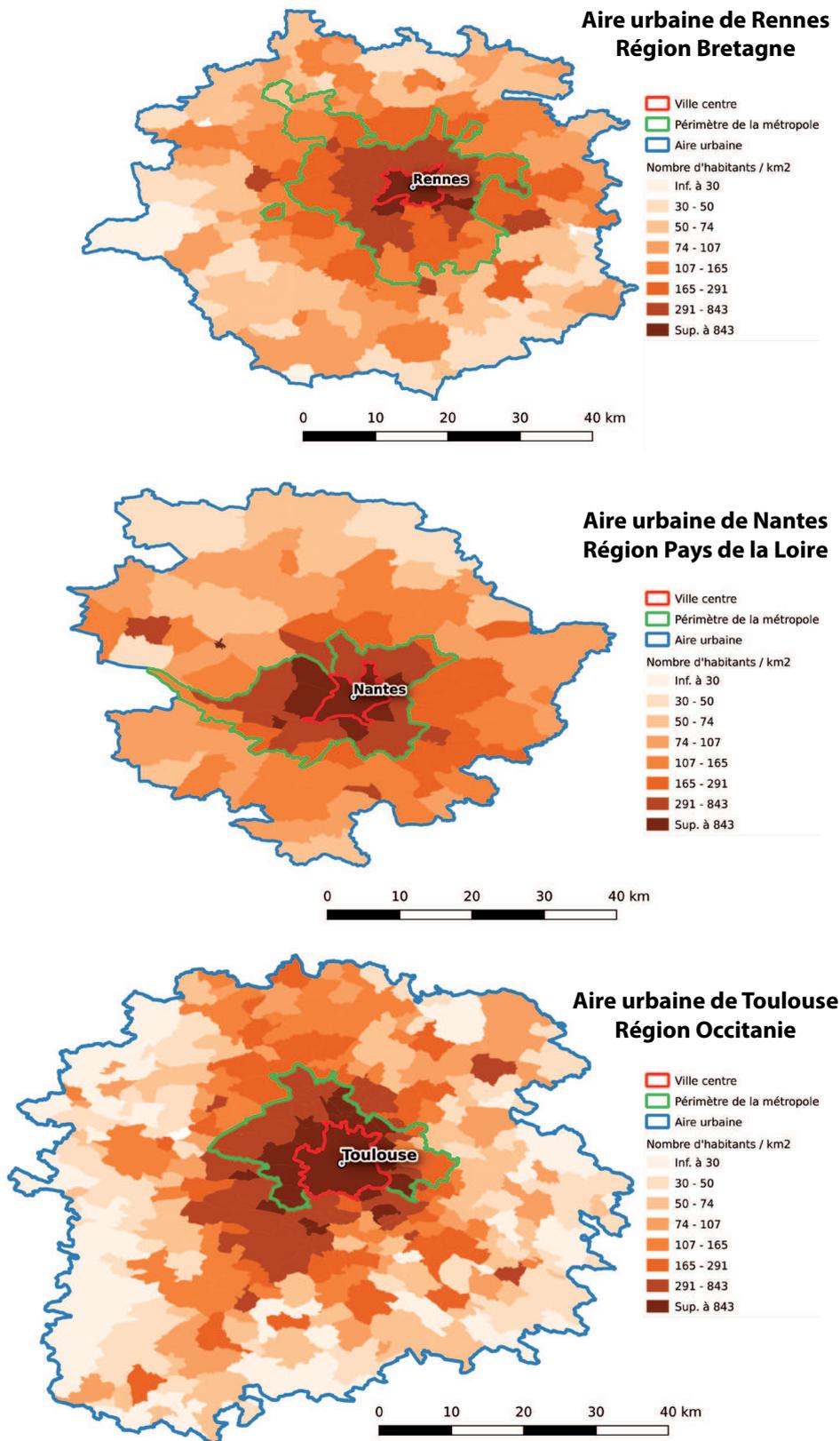


Réalisation : Doré 2020 ; Source : INSEE, données de population en 2014 et de communes en 2017.

**Figure n° 17 : Rapport d'inclusion entre les Métropoles et l'aire urbaine**

À la délimitation de l'espace métropolitain, où seul le critère de population a prévalu, l'observation du rapport d'inclusion entre la Métropole et l'aire urbaine ci-dessus permet d'observer un déficit de fonctionnalité. En effet, il aurait été plus pertinent de dégager un espace de gouvernance intégrant l'ensemble des communes pour que les politiques publiques décidées à l'échelle du conseil métropolitain soient menées dans un souci de cohérence. Dans le graphe ci-dessus, dès lors que le pourcentage dépasse 100, la population ou le nombre de communes de la Métropole déborde l'aire urbaine. Ce débordement qui aurait pu être salutaire sous l'angle fonctionnel restera au rang des exceptions. La figure n° 18 rend compte du déficit de fonctionnalité qui demeure entre le périmètre des capitales de nos trois Régions laboratoires (instituées en Métropoles) et leur emprise sur leurs aires urbaines respectives<sup>85</sup>.

<sup>85</sup> La délimitation des aires urbaines ne tient pas compte de la Réforme de la définition adoptée par l'INSEE en 2020. Nous nous en sommes tenus à la définition de 2012, soit celle en vigueur au moment de l'institutionnalisation des Métropoles par la loi MAPTAM.



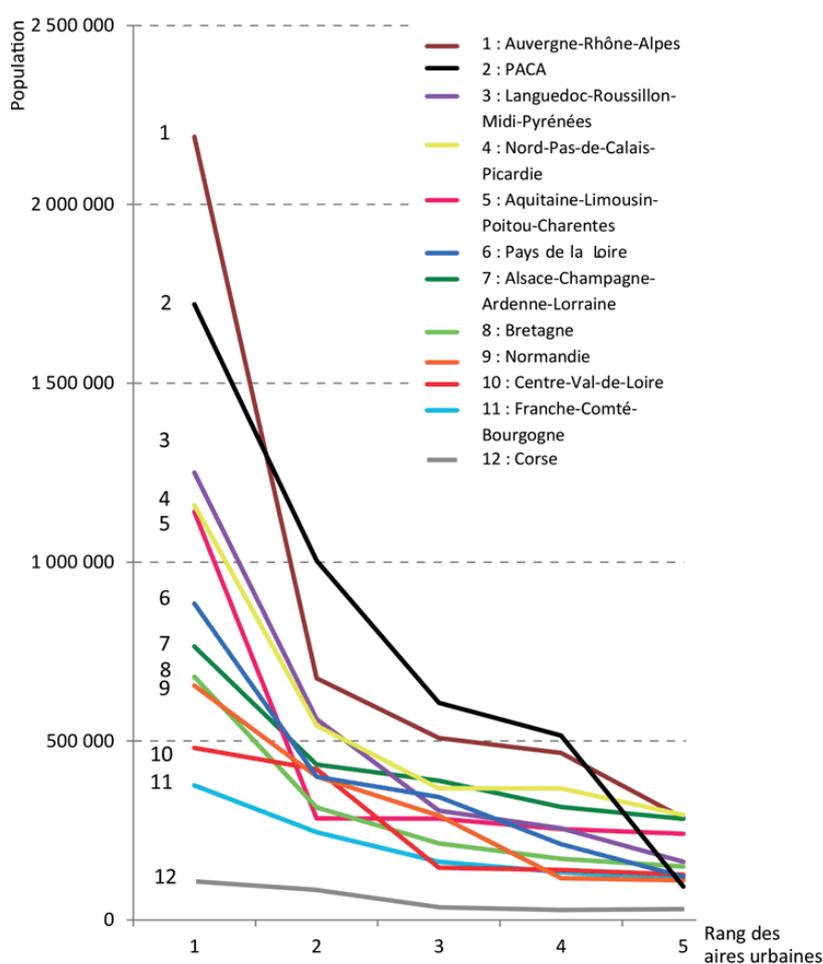
Réalisation : Yannick Morisset 2023. Source : INSEE, communes IGN 2017.

Figure n° 18 : Aires urbaines de Rennes, Nantes et Toulouse

Le déficit d'intégration spatiale peut relever d'une double logique : la crainte de la part de nos élites de voir émerger un pouvoir urbain, qui s'accommode d'un effet de résistance, par une communauté de club : celui des communes/EPCI des couronnes périurbaines, particulièrement lorsque les maires représentent des populations aisées (effet de club). Ceux-ci ne souhaitant pas intégrer les charges de centralités afférentes à la Métropole (politique de la ville, politique du logement social figurant au titre III et IV de l'article L5217-2 [CGCT]). Cela restera au rang des hypothèses. Le cas de la Métropole de Lyon qui se substitue au département du Rhône fait figure d'exception, néanmoins il confirme une règle : la Métropole est une construction politique. Pour faire accepter la Métropole, la multiplication des statuts particuliers résulte d'un assouplissement, qui toutefois ne concourt pas à la simplification/clarification législative qui était un attendu de cette Réforme territoriale.

Au niveau des Régions, il se produit le même déficit de cohésion. Dans une note d'analyse de juillet 2014 réalisée par France Stratégie – *Quelle France dans 10 ans ?* Benoît Lajudie soutient la thèse que « les périmètres régionaux doivent être élargis afin que chaque région puisse bénéficier des ressources fournies par une métropole ou une grande agglomération ». À la différence qu'au lieu d'être trop restreintes dans leur périmètre à l'instar des Métropoles, elles sont trop vastes :

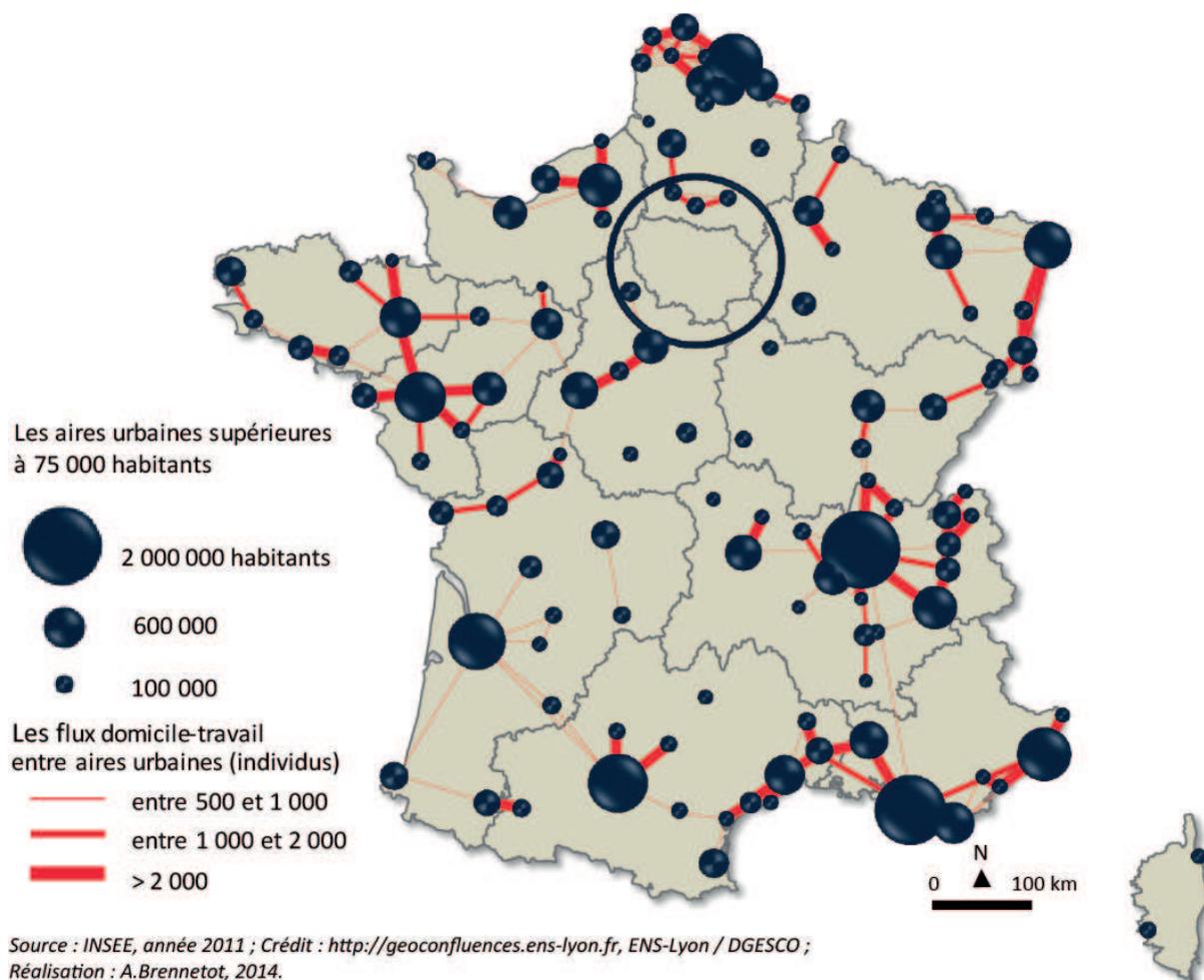
Nombre d'habitants des cinq premières aires urbaines de chaque région (hors Île-de-France)



Source : INSEE année 2011 ; Crédit : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr>, ENS-Lyon / DGESCO  
Réalisation : A. Brennetot, 2014. ; Adaptation : H. Parmentier, UMR 5600 EVS, ENS de Lyon.

Source : Brennetot 2015.

Figure n° 19a : La hiérarchie urbaine au sein des nouvelles Régions françaises



Source : Brennetot 2015.

### Figure n° 19b : Les systèmes urbains des nouvelles Régions françaises

La loi rang-taille, appliquée aux cinq premières urbaines des nouvelles Régions traduit une métropolisation inégale, ce que révèle également la carte des systèmes urbains (Brennetot *op. cit.*). Pour l'auteur, l'élargissement des périmètres ne sera pas suffisant pour enclencher une véritable dynamique au profit de l'hinterland sans que soient mises en place des politiques publiques à même de permettre une diffusion des effets de la croissance. Cet enjeu est d'autant plus fort que derrière l'apparente surproductivité des métropoles il n'y a pas d'effets mécaniques sur les revenus des habitants ou sur la création d'emploi (Davezies 2008).

La décentralisation aux profits de Régions fait de celles-ci des espaces de l'action publique qui intéressent le développement économique, mais également l'intégration sociale (Douillet, Lefèbvre *op. cit.*). Avec un bémol cependant, les changements de métriques institués par la Réforme territoriale s'inscrivent dans ce que Bernard Jouve (2004) observe : une stratégie de *political rescalling* qui conduit « à délaissier les régions périphériques, frappées par la crise au profit de quelques grandes aires urbaines ». Et pour cause, l'intégration spatiale que cela induit ne contribue pas à générer des espaces de solidarité qui permettraient une égalité des territoires, il est question de mutualisation en vue de générer des économies d'échelle (Estèbe 2015 p. 30).

Cette Réforme territoriale qui affiche la recherche de proximité au nom d'une prétendue subsidiarité elle-même conditionnée par un manque de finances publiques est de fait paradoxale (Verpeaux *in* Aubry, Renaudie 2016<sup>86</sup>) d'autant qu'elle bat en brèche l'idée d'une cohésion territoriale à tous les niveaux. L'amplificateur des potentiels mécanismes ségrégatifs étant la baisse des dotations qui s'opèrent sur le même pas de temps. Les dotations de l'État aux collectivités s'érodent, avec une baisse de 1,5 milliard en 2014 et de 3,67 milliards sur la période 2015/2016, ceci aura pour effet de placer les collectivités dans une course à la captation des deniers publics<sup>87</sup>.

Cette Réforme peut finalement produire aux échelles métropolitaine et régionale ce que Jacques Lévy qualifie de *Mezzogiorno* italien à basse intensité :

*« Inclusion peu désirée et mal réalisée => mal développement => subventions massives mais peu efficaces => dépendances à l'aide de l'État central => révoltes des autres régions »* (Lévy 2016 p. 78 *in* Frémont et Guermond – dir.).

L'institutionnalisation de la métropole restera au rang des exceptions françaises puisque dans le monde, d'une part, la délimitation politique n'influence pas la délimitation de l'espace métropolitain (Billard *in* Bussi – dir. 2009<sup>88</sup>) et d'autre, la traduction juridique de la métropole est un phénomène minime (*Ibid.*, citant Jouve, Lefebvre 2002). Le Gouvernement, comme le législateur par l'appréhension du fait métropolitain et régional à partir des seuils de population, fonde la puissance sur des considérations éculées qui tenaient à la grandeur des États-nations. La taille ne suffit pas, c'est la capacité des métropoles à s'insérer dans des réseaux qui importe (Halbert 2010) et il en est de même pour les Régions. À l'issue, force est de constater que les Métropoles sont beaucoup trop étroites pour produire une action publique cohérente qui intégrerait pleinement la question des marges, et donc de l'hinterland. Ces éléments interrogent en creux le rôle des Régions au regard de leur politique d'aménagement du territoire.

L'institutionnalisation des Métropoles conduit à une dualité législative et administrative qui trouve son origine dans l'ADN même de la Réforme territoriale, car Régions et Métropoles ont été traitées dans deux projets de loi distincts. Cette manière de traiter la régionalisation dans cette Réforme nous confortait dans le potentiel déficit de cohésion qui pourrait en résulter.

#### IV. Le désenchantement, c'est maintenant

*« Dans une organisation donnée, la proportion d'administrateurs tendra à s'élever dans la mesure où les membres considéreront que l'augmentation de sa taille engendre de nouveaux problèmes »* (Giddens 1985)<sup>89</sup>.

Cette partie unique synthétise le potentiel déficit de cette Réforme territoriale. Au registre des justifications, la question de la réalisation d'économies par la décentralisation comme la relance de l'économie nationale, sont les motivations avancées par le Gouvernement. Nous retrouvons ces éléments dans le cadre du pacte de responsabilité porté par le président Hollande lors de la présentation de ses vœux pour la nouvelle année 2014, mais également à l'occasion d'une conférence de presse datant du 14 janvier 2014. Toutes deux annoncent en creux la Réforme territoriale.

86 Voir la page 68 de l'ouvrage.

87 « Nous nous sommes battus, en Auvergne, pour que notre région reste une région intermédiaire. À ce titre, elle a reçu 1,15 milliard d'euros de fonds structurels en 2007-2013, et en recevra 1,5 milliard pour la période 2014-2020. La fusion avec Rhône-Alpes nous priverait de cette ressource. » Jarlier Sénateur du Cantal (1998-2015) : Sénat, rapport n° 658.

88 En page 250.

89 En page 285 de la première édition Quadrige de 2005.

*« J'estime qu'il est possible de faire des économies, nombreuses, tout en préservant notre modèle social. D'autres pays l'ont fait, et des pays qui avaient cette tradition sociale, je pense aux pays d'Europe du Nord notamment. Ils en sont sortis plus dynamiques et plus solidaires. »* (Déclaration de M. François Hollande, président de la République, en introduction à sa conférence de presse sur la feuille de route du Gouvernement pour 2014, à Paris le 14 janvier 2014).

Pour valider son propos, le président Hollande fait implicitement référence au cas suédois, dont les bons résultats en matière de maîtrise budgétaire sont mentionnés en page 225 du premier rapport Attali (2008). Quant au cas allemand, toujours en page 225, c'est la politique volontariste envers les PME qui probablement lui inspire le pacte de responsabilité. Pacte dont il annonce le chantier au crépuscule de la Saint-Sylvestre :

*« En 2014, nous aurons besoin de la mobilisation de tous pour gagner cette bataille (du chômage). C'est pourquoi je propose un pacte de responsabilité aux entreprises. »*

Ce pacte couvrait quatre chantiers axés sur l'allègement du coût du travail, l'augmentation de la visibilité aux entreprises par une modernisation de la fiscalité sur les sociétés (a), une diminution du nombre de taxes (b), et la simplification par réduction du nombre de normes (c). Le quatrième chantier portait sur les contreparties : il était attendu et entendu que si les trois premiers volets se posaient comme une politique en faveur des entreprises, le dernier portait sur la nécessité de chiffrer des objectifs en matière d'embauche, d'insertion des jeunes, de favoriser le travail des seniors, etc. (d). *In fine*, le président Hollande s'appuya sur les mêmes documents qui avaient été envisagés par le président Sarkozy comme un panel d'outils pour éviter de mener une politique d'austérité budgétaire (*supra*).

Parmi les leviers pour financer de tels projets, le Gouvernement avait trois possibilités. La première option était d'en faire peser le poids sur la fiscalité des ménages. Celle-ci fut immédiatement écartée par le président Hollande. La deuxième était de monter une tuyauterie complexe pour que ce pacte se finance de lui-même sans trop de laissés-pour-compte. Enfin, l'alternative possible étant de lancer une Réforme territoriale.

Le deuxième point était impossible, d'une part au regard du temps que prendrait la mise en place d'un tel dispositif, et d'autre part, au moment de la Réforme territoriale, la croissance française est en berne. Le jeu est donc à somme nulle. Il était donc impossible de financer le pacte de responsabilité sans envisager une réduction des dépenses dans d'autres secteurs. À défaut d'avoir libéré la croissance en s'appuyant sur les rapports Attali, il faut déshabiller Paul pour habiller Jacques. Et pour appuyer la nécessité d'une telle Réforme, André Valinni, alors secrétaire d'État à la Réforme territoriale, annonçait sur l'ensemble de la Réforme des économies à hauteur de 10 milliards d'euros. L'évaluation *ex post* de cette Réforme, consignée dans un rapport réalisé par la Cour des comptes et publié en octobre 2017 n'accrédite pas les hypothèses du Gouvernement.

*« Au-delà de coûts de transitions immédiats, des surcoûts pérennes de gestion peuvent obérer les économies structurelles attendues à moyen et long terme, qui sont encore incertaines ».*

Outre la question de l'alignement des statuts des fonctionnaires qui ne se fait jamais par le bas et rend les fusions de Régions ubuesques, il y a des coûts impensés qui sont générés par le déficit de proximité qu'engendrent les fusions de Régions pour l' élu. En Région Occitanie, pour que personne ne se sente oublié en ex-Région Languedoc-Roussillon et pour consoler Montpellier, non plus « la surdouée », mais la déchue de son statut de chef-lieu au profit de Toulouse :

*« J'ai décidé que, pour des questions d'équilibre et de respect, les séances plénières auraient toutes lieu à Montpellier. [...] Comme l'hémicycle de Montpellier ne peut pas accueillir les 158 conseillers, nous tiendrons ces assemblées plénières au Parc des Expositions de Montpellier »* (Carole Delga, présidente de la Région Occitanie)<sup>90</sup>. Le coût de déplacement des élus de Toulouse à Montpellier, de la location de la structure d'accueil, les dépenses liées aux mondanités afférentes doit être exorbitant.

Cette Réforme outre son déni de géographie a également fait fi des sciences administratives qui s'appuient sur la loi de Parkinson (1955) théorisée à partir des gaz rares :

*« les coûts de structure croissent avec la taille puisque des services de coordination et des administrations relais sont nécessaires »* (Dumont 2015 p. 155 in Torre, Bourdin – dir.). Cette théorie se vérifie car pour parer au déficit de proximité, la Région Occitanie déploie des maisons de Régions, *a minima*, à raison d'une dans chacun des treize départements qui la composent, département qu'il était question de supprimer. Ceci, *de facto* fait augmenter le ratio du coût des finances publiques engagées par usager. Ratio, qui était une préoccupation de l'étude d'impact du projet de loi, et justifiait certains rapprochements.

Pour enfoncer le clou, il était également question de réduire le nombre d'élus : *« il y aura moins d'élus, il y aura moins de conseillers régionaux, qu'il n'y en a aujourd'hui, puisque l'addition de plusieurs régions, trois ou deux, doit conduire, dans ces régions, à ce qu'il y ait moins de conseillers régionaux. »* (Interview du Premier ministre, Manuel Valls sur Radio Monte-Carlo, le 3 juin 2014).

En Région Occitanie, à l'issue de la Réforme régionale, le nombre d'élus est inchangé. Nous avons réalisé le calcul dans le cadre de nos travaux de master, à nombre d'élus régionaux constant, nous constatons une inflation des émoluments globaux des vice-présidents de Région de l'ordre de 54 063,7 €/mois la première année *ex post*.

Quant aux questions de développement économique, la Région soutient et participe au pilotage des pôles de compétitivité situés dans la Région (art. L4211-1 al.14 bis du CGCT). Néanmoins, le choix du découpage pour doper l'économie nationale ne se justifie pas au regard des éléments avancés par le ministre de l'Intérieur.

#### **Encadré n° 15 : Un découpage pour favoriser le développement et la recherche : le cas des pôles de compétitivités**

*« Lorsque le gouvernement précédent, ou plutôt la pénultième, a décidé de mettre en place les pôles de compétitivité, pour assurer, dans les territoires où il existait des filières d'excellence, des centres de recherche et de transferts de technologie, le passage de l'innovation et de la recherche fondamentale vers nos industries, afin de les faire monter en gamme et d'améliorer leur compétitivité, il a fait œuvre utile. Lorsqu'il a estimé que ces pôles de compétitivité justifiaient que les régions se rassemblent, pour que nous disposions de territoires adaptés à nos ambitions industrielles, favorables au développement de la recherche et de l'innovation, il a eu raison. »* (Intervention du ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve en séance extraordinaire de l'Assemblée nationale le mercredi 16 juillet 2014.

90 Déclaration tirée de La Dépêche du Midi, le 4 janvier 2016.

L'utilisation de cette assertion nous permet de nourrir une hypothèse émise par Arnaud Brennetot et Sophie De Ruffray (*op. cit.*). Les auteurs posaient le constat dans nos trois terrains d'une fusion contestée en Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées et suspectée d'arrangements politiques et de blocages en Bretagne/Pays de la Loire. Dans le projet de loi sur le redécoupage, la fusion Midi-Pyrénées/Languedoc-Roussillon est motivée au regard des seuls pôles de compétitivité Eau et Derbi qui associent les deux Régions (Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral 2014 p. 47). Ceci est incontestable. Toutefois nous allons changer de focale et positionner cette assertion à la mesure de l'intégralité des pôles de compétitivité présents sur les deux Régions.

	Aquitaine	Corse	Languedoc-Roussillon	Limousin	Midi-Pyrénées	PACA	Rhône-Alpes
Eau							
Mer Méditerranée							
Derbi							
Euroblomed							
Trimatec							
Risques							
Qualiméditerranée							
Terralia							
Optitec							
Aerospace Valley							
Agri sud-ouest Innovation							
Carcer Bio Santé							
Céramique							
Elopsys							

 Région d'hébergement du pôle  
 Région coopérante

Réalisation : Yannick Morisset 2018.

**Tableau n° 12 : Structuration des relations entre les pôles de compétitivité des Régions Midi-Pyrénées/Languedoc-Roussillon**

Les dénominations et les structurations sont présentées telles qu'au moment où se discutait la fusion en 2015. Finalement, la coopération en Région Languedoc-Roussillon s'établit majoritairement avec la Région PACA, tandis que la Région Midi-Pyrénées est plutôt tournée vers l'Aquitaine et coopère avec la Région Limousin (désormais Nouvelle Aquitaine). Ainsi, en donnant à voir l'intégralité des relations entre les pôles (ce dont s'est gardé le Gouvernement) et en déclarant que « *cette fusion ne ferait que renforcer les coopérations d'ores et déjà existantes* » (*Ibid.* 2014 p. 47) ceci rend la fusion des deux Régions curieuse. Pour consolider cette hypothèse, nous opérons la même opération pour les Régions Bretagne et Pays de la Loire.

	Auvergne	Bretagne	Centre-Val-de-Loire	Île-de-France	Normandie	Pays de la Loire	Poitou-Charente
Atlanpole Biotherapies							
Elestopôle							
ID4CAR							
Images et réseaux							
Mer Bretagne Atlantique							
Valorial							
Végépolys							
EMC2							
S2E2							

Région d'hébergement du pôle  
 Région coopérante

Réalisation : Yannick Morisset 2018.

**Tableau n° 13 : Structuration des relations entre les pôles de compétitivité des Régions Bretagne/ Pays de la Loire**

Ce tableau est le négatif du précédent puisqu'à présent deux Régions qui présentent potentiellement des liens étroits sur des thématiques propres au développement régional ne fusionnent pas. Il est possible que les Régions aient à gérer les pôles de compétitivité. Actuellement, les débats portent sur le retrait de l'État et une consultation publique a été ouverte par l'Association des Régions de France (ARF) du 20 janvier au 4 mars 2022 sur cette question. En l'espèce les deux tableaux permettent d'observer un sérieux décalage entre les arguments avancés par le ministre de l'Intérieur et la réalité administrative, ce qui accrédite les hypothèses de Arnaud Brennetot et Sophie De Ruffray.

Pour Bernard Pécqueur (2008) l'organisation des pôles de compétitivité à l'échelle régionale est un paradoxe de la théorie des *clusters* car dans l'esprit de ses concepteurs, le pôle de compétitivité intègre une notion de « spécificité » (*Ibid.*). Le nouveau découpage régional amplifie ce paradoxe.

La fusion des anciennes Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon en un seul exécutif peut conduire à des tensions résultant de logiques d'alignement. Pour l'exemple, avant la fusion, la part du PIB régional investie dans la recherche en 2010 est de 2,3 %<sup>91</sup> pour la Région Languedoc-Roussillon contre 4,6 % pour la Région Midi-Pyrénées. Outre les montants investis, se pose la question des arbitrages car en région Languedoc-Roussillon les dépenses en recherche et développement sont investies dans la recherche privée alors qu'en Région Midi-Pyrénées les dépenses s'effectuent au profit des administrations.

## V. Des Régions nées sous le signe de l'« Hexagone »

*« Être né sous l'signe de l'Hexagone*

*C'est pas c'qu'on fait d'mieux en c'moment » (Renaud)*

Armand Frémont (2016) dans l'incipit d'un ouvrage qu'il codirigea avec Yves Guermond s'étonnait que lorsque le Gouvernement décide de toucher aux périmètres régionaux, qu'« aucune plume fracassante ne s'inscrive en contre, ne s'indigne, ou ne cherche à ouvrir le débat ». Il est vrai que les géographes ont du mal

<sup>91</sup> Ce qui est conforme à la moyenne nationale, mais en deçà des attendus de l'UE. La stratégie Europe 2020 s'est fixé comme objectif que 3 % des PIB régionaux soient investis dans la recherche et le développement.

à considérer les périmètres administratifs (Tiffou 2009). La plupart des géographes perçoivent souvent la géographie administrative comme le « *parent pauvre de la discipline* » (*op. cit.*). Ses détracteurs du XIX<sup>e</sup> siècle étant plus condescendants à son endroit, qualifiant celle-ci de géographie de facteur (Lacoste 2005).

La plupart des collègues se sont contentés de balayer la carte issue de la fusion des Régions d'un revers de main. Le caractère partisan du découpage des Régions faisait consensus. Mais s'il est aisé quand on est un mandarin de la discipline de pouvoir porter de tels jugements, il l'est moins pour un doctorant qui, en 2016, est totalement béotien sur les questions d'action publique. Il nous tenait ainsi à cœur de dégager un faisceau d'hypothèses convergentes, pour pointer le fait que cette Réforme territoriale d'une part, était une réforme d'opportunité, et d'autre part qu'elle servait d'autres intérêts qui la font passer à côté d'un véritable acte III de décentralisation. Nous ne pouvons ainsi que modestement pointer certains déficits qui mettent en lumière le positionnement de la thèse où les Régions sont envisagées : sous tension.

Dans le cadre de cette Réforme territoriale, le divorce entre la géographie et les découpages spatiaux pour les besoins administratifs est consommé<sup>92</sup>. Le premier déficit relève de la politique « politicienne ». Impulsée par l'exécutif, cette Réforme a de fait une portée politique. Le temps d'une Réforme et le temps du mandat méritent d'être mis en miroir pour dénoncer le coup politique que revêt le redécoupage régional. Sur le tempo, les deux premiers actes de décentralisation se situaient au début des mandats, voire faisaient partie des engagements de campagne. Comme l'observe Michel Verpeaux (*op. cit.*), réformer en début de mandat permet d'une part de bénéficier d'un certain engouement de la société, ou, à tout le moins, d'une forme de légitimité pour porter une Réforme. Effectivement, l'opinion publique est généralement favorable à la nouvelle majorité en début de mandat. D'autre part, réformer en début de mandat permet de présidentialiser le candidat – d'entrer dans l'Histoire tout en affirmant – au jeu de l'alternance politique – une volonté de rupture avec l'ancienne majorité (*Ibid.*).

Enfin, réformer en début de mandat laisse, bien entendu, toute la latitude d'action nécessaire – au regard du calendrier – pour que les Réformes puissent être menées. Mais, en 2015, rien ne se passe comme ceci. Sur le tempo, voilà trois ans que le président Hollande est en fonction. La refonte de la carte régionale arrive de manière concomitante avec la nomination de Manuel Valls comme Premier ministre succédant au gouvernement Ayrault. À ce moment, légitimité et popularité du président vont à vau-l'eau. Quand tout va mal sur le plan intérieur, en termes de capital politique, il est d'usage de mobiliser l'opinion publique sur des sujets de politique extérieure. Le président Hollande, le 5 juin 2015 déclare l'intervention militaire au Mali et se pose en *dux bellorum*.

Mais sur le plan intérieur il y a tout de même un coup à jouer. Oui, un coup, « *François Hollande et Manuel Valls ont cherché à "faire un coup" en lançant une Réforme spectaculaire* », déclare Jacques Lévy (2014) dans une interview accordée à L'Express. La refonte de la carte régionale est basée sur un calcul en termes de capital politique, il s'agissait d'afficher la poigne du nouveau gouvernement Valls en « *bousculant les conservatismes qui bloquent toute Réforme majeure de l'organisation territoriale depuis trente ans* » (Subra *op. cit.* p. 98). De même, pour l'agence de notation Moody's corporation « *Les nouvelles délimitations régionales reflètent principalement des raisons politiques [...]* » (2015).

Le deuxième déficit est celui de la proximité. Les Régions Occitanie, Grand est, Nouvelle Aquitaine, Hauts de France, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-France-Comté par fusion des anciennes Régions administratives ont pour corollaire de diluer les appartenances régionales – si toutefois, nous faisons exception de la Normandie « retrouvée » – au grand dam de Laurent Fabius. Selon le cabinet d'expertise

---

92 À noter qu'en 2019, le catalogue de la formation continue de l'École nationale de l'administration (ENA), sur 144 pages, ne dispose d'aucune entrée faisant référence à l'item « géographie ».

en sciences comportementales BVA Group, dans un sondage de 2014, soit *ex ante* Réforme régionale, 51 % des Français étaient satisfaits de leur découpage. En avril 2019, selon un état des lieux de l'opinion régionale, 54 % des Français sont désormais insatisfaits du découpage et seuls 27 % des Français se disent satisfaits du redécoupage régional dans les Régions issues de fusion. La dilution de la Région Alsace dans la nouvelle Région Grand Est a conduit en 2021 à la fusion des deux départements qui composaient la Région Alsace.

La clef essentielle pour comprendre ces comportements étant le besoin de proximité. Ceci vaut également pour une compétence historique des Régions : le développement économique. La question de la taille des Régions françaises sous l'angle de la mondialisation économique a été abordée par les travaux de Pierre Grou, Joëlle Cicchini, Gérard Hamard et Dominique Mertens-Santamaria (2007). Les travaux des auteurs, sans démanteler les Régions administratives débouchaient sur des regroupements à partir de deux discriminants : une masse critique de population et un impératif technologique. Leurs travaux dégageaient dix Régions XXL. Mais les modalités de passage n'ocultaient pas une dimension importante du fait régional, les auteurs concluant que :

*« La régionalisation ne doit pas être octroyée, parachutée par le niveau national, elle doit être voulue et comprise, résultant d'une concertation entre acteurs politiques, économiques et sociaux, et la population. »* (p. 117).

Le troisième déficit est politique. Le régionalisme politique est tendanciellement absent du débat politique français. Le mode de scrutin n'est certes pas à l'avantage des petits partis (Giblin 2006). Le législateur, par la loi modifiant le périmètre des Régions et reportant l'échéance des élections régionales n'a pas souhaité revisiter le mode de scrutin de liste à deux tours. L'ajout d'une dose de proportionnelle aurait permis une meilleure représentation des partis, notamment régionalistes. Quant aux listes, elles sont départementalisées, ce qui ne concourt pas à ancrer la Région dans le paysage démocratique. Enfin, ceux qui briguent les mandats des Régions sont peut-être les premiers en cause avec l'assentiment des citoyens. Pour l'heure, les Régions sont des laboratoires pour la formation des jeunes élites partisanes, mais elles tendent également à être de plus en plus investies par les ténors des partis nationaux. Quant aux programmes des élections représentatives, ils se bâtissent moins sur les compétences que sous le coup de l'émotion.

Lors des élections régionales de 2015, dans le contexte des attentats du Bataclan, l'argument sécuritaire a émaillé les discours des candidats. Lors des élections régionales de 2021, la question sanitaire a fait irruption dans les discours de campagne dans le contexte de la pandémie liée à la COVID-19. Les Régions ne disposent pas de compétences pour traiter frontalement ces deux politiques publiques. À défaut de régionalisme politique, les élections régionales actuellement font plutôt office de galop d'essai en prémices aux élections présidentielles. Quant à l'exercice de la citoyenneté à cette échelle, il atteste de la réussite du projet centraliste et jacobin. Le scrutin régional étant plutôt investi par les électeurs pour sanctionner la politique menée par l'exécutif... à l'échelon national.

Le quatrième déficit de cette Réforme territoriale étant le caractère disruptif qu'elle revêt au regard de la régionalisation. Le seul fondement réel de l'ancienne régionalisation a été de dessiner des Régions autour de métropoles d'équilibre par rapport à Paris ; elle avait une rationalité qui était discutable, mais qui était claire. Cette régionalisation n'avait rien à voir avec l'origine des Régions des autres pays voisins, mais une simple tentative de contrepoids à un système d'État hyper centralisé, et qui se fondait elle-même sur une centralisation de niveau inférieur (paradoxe dont nous ne savons pas si Gaston Defferre avait conscience en 1981). Le passage à treize Régions par groupement de Régions entières, qui de fait nie ce critère antérieur (d'autant plus qu'elle traite à part la question des métropoles), laisse perplexé.

Lors de l'acte I de décentralisation, aucun arbitrage n'a été réalisé entre les couples département/commune et intercommunalité/Région. Le corollaire fut de faire coexister les deux systèmes. Au département, la question de l'égalité des chances, à la Région la modernité et le développement économique. Mais tout ceci sans qu'aucune hiérarchie claire ne soit établie au nom de la subsidiarité : « *les communes et les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leurs compétences* » (L.1111-2 du CGCT).

La spécialisation des compétences aujourd'hui est en contradiction avec l'imbrication des échelles de l'intervention publique. De ces apories, l'alternative sérieuse et envisageable c'est *in fine* de laisser les échelons organiser leur responsabilité et leurs actions en fonction des réalités socio-spatiales. Cette logique entérinerait ainsi un principe : celui de la différenciation territoriale. Cette différenciation, ce n'est pas la multiplication de statuts imposés par le haut comme nous l'avons vu pour le cas des Métropoles. La différenciation lorsqu'elle s'applique aux espaces politiques infranationaux est un processus par lequel le contenu des politiques publiques est à géométrie variable, « *les styles de mobilisation et de domination politiques, mais aussi les rapports entre les différentes organisations participant à la gouvernance de ces espaces (gouvernements locaux, services de l'État, partis politiques, intérêts organisés, etc.) varient d'un lieu à l'autre.* » (Pinson, Reigner 2012).

Une brèche semble permise pour réguler le système territorial à cette aune au travers des notamment des CTAP conduites sous l'égide du président Région. Plus encore, l'élaboration de la première génération de SRADDET est un élément qui pourrait parer à un déficit majeur de cette Réforme territoriale qui est lié à l'échelle régionale pour appréhender les problèmes sociaux-spatiaux qui ont été occultés par nos élites.

« *L'étude d'impact rendue publique le 18 juin 2014, en accompagnement du projet de loi présenté par le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, a invoqué l'argument selon lequel le regroupement des régions permettrait de réduire les inégalités territoriales entre les régions françaises* » (Brennetot, De Ruffray *op. cit.*, Derdaele, *op. cit.*).

C'est indéniable, les disparités entre Régions sont atténuées, mais cela produit un effet masque qui rend la question des inégalités plus sensibles à l'intérieur des Régions. Régions, qui sont érigées en chef de file en aménagement du territoire.

Pour Pierre George (1968), « *le paradoxe de la région c'est d'être enfermée dans les limites historiques définies en fonction d'actions et de rapports de force périmés, et de devoir y développer des systèmes de force en devenir, dont généralement aucun ne trouve sa place dans le moule hérité* ». François Hulbert (*op. cit.*) défendait l'idée d'une déconnexion du pouvoir régional, du pouvoir central et appelait de ses vœux à une Réforme du pouvoir régional car « *c'est le niveau fondamental qui devrait commander tous les autres* » (p. 23).



## Chapitre 4 – Le SRADDET : un nouvel outil de la mise en égalité des territoires

« L'articulation régionale d'un territoire est le décalque de son armature urbaine et la régionalisation va de pair avec le développement économique et social » (Juillard 1962)

À l'issue de la Réforme régionale, nous nous retrouvons face à des Régions qui n'ont pas forcément une cohésion parce qu'elles n'ont pas été pensées comme cela par le législateur. En l'espèce, la Région a été pensée dans un optimum économique, dans un optimum d'échelle administrative, dans un optimum de fonctionnement administratif, dans un optimum en matière d'élection représentative, mais absolument pas comme un optimum territorial. Fort heureusement, le législateur, pour pallier ce déficit de fonctionnalité, et comme à chaque évolution institutionnelle, a assorti à la Réforme régionale d'un éventail d'outils.

Que les Régions soient fusionnées ou non, l'instrument de mise en cohérence des politiques publiques qui possède une entrée spatiale *a priori* pertinente pour générer une forme de cohésion territoriale est le Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Et ce, à double titre, de par ses aspects intégrateur et normatif. À cette aune, le champ de manœuvre des Régions passe par la mise en cohérence des politiques publiques dans un certain nombre de domaines. Ceci faisant de la Région un acteur apte à générer une cohésion entre les territoires infrarégionaux par sa capacité à freiner ou à tempérer des effets qui peuvent potentiellement générer des inégalités.

Pour investir le SRADDET, en qualité de terrain, parmi l'arsenal méthodologique envisageable, l'approche dite institutionnelle issue des sciences politiques, lorsqu'elle s'intéresse à la question régionale, part systématiquement d'une réforme institutionnelle (Pasquier 2012). Ce choix se justifie par le mouvement descendant de ce type d'analyse. Mouvement, qui correspond à la façon dont a été conduite la Réforme territoriale : impulsée depuis le centre, par la vision surplombante du Gouvernement. Cette approche intéresse la décentralisation (*Ibid.*) et *de facto* : un transfert de pouvoir. Pour Romain Pasquier (2016), celui-ci se mesure à l'aune de l'autonomie d'une politique publique : au regard des ressources juridiques, financières et organisationnelles. Anne-Cécile Douillet et Rémi Lefebvre (2017) sans se départir de la démarche institutionnaliste tendent plutôt à circonscrire l'appréciation du pouvoir au travers des compétences juridiques.

Nous avons souhaité nous focaliser sur les ressources juridiques et organisationnelles qui sont les deux points saillants inhérents à la démarche SRADDET<sup>93</sup>. Ce choix est donc conditionné par l'originalité de l'outil. La Région étant investie par le SRADDET d'un pouvoir normatif, il se posait naturellement la question de l'intégration du schéma dans les rouages de la planification territoriale. L'intégration étant une notion revêtant une forte acception sociologique, nous faisons le lien avec la dimension organisationnelle du SRADDET et la structuration du jeu d'acteur.

Le corpus d'analyse se compose d'éléments narratifs qui émanent de l'exécutif, des études d'impact et projets de loi (MAPTAM et NOTRe). Nous avons également mobilisé des éléments de littérature grise, qui, en un sens, tendaient à préparer le SRADDET. Il peut s'agir de travaux parlementaires comme de rapports d'expertise, ou encore, d'articles scientifiques émanant des sciences juridiques. En contrepoint,

93 Nous avons évoqué la réduction des DGF appliquée à l'ensemble des collectivités précédemment. Au niveau de l'émancipation, c'est n'est pas de ce côté qu'il faut chercher. Quant à la vraie question, celle de l'autonomie fiscale, c'est un point que le législateur, comme pour les compétences a pris soin de ne pas prendre à bras le corps. Que reste-t-il ? Le SRADDET.

nous avons investigué, en guise de juge de paix, le code général des collectivités territoriales et le code de l'urbanisme pour avoir des éléments factuels du changement qui s'opère dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la planification territoriale. Ceci doit nous permettre d'être en mesure d'évaluer le SRADDET à la fois, patron, prototype, et innovation de cette Réforme territoriale.

Cinq parties structurent ce chapitre. La première a trait aux évolutions institutionnelles qui ont traversé le champ de la planification territoriale depuis les lois de décentralisation. Dans une deuxième partie, nous interrogeons en préalable à l'analyse du SRADDET les ajustements opérés par le législateur au niveau de la CGC et de la notion de chef de file dans un souci de clarification de l'action publique. Lors de la troisième partie, nous analysons le SRADDET en tant qu'instrument de régulation au travers de son aspect systématisé et intégrateur, mais également hiérarchique et normatif. Comment la Région peut-elle imposer le SRADDET ? S'il s'avère que ce schéma est un simple toilettage des SRADDT, la tentative n'est-elle pas vaine ? Le SRADDET entre la sémantique de l'égalité des territoires et son caractère normatif ne comporte-t-il pas les gênes de sa propre contradiction ? Pour en préjuger, il convient d'investir le champ de la gouvernance territoriale. Dans une quatrième partie nous analysons les enjeux de la CTAP. À cette occasion, nous avons réalisé un *focus* pour présager des rapports que peut entretenir la Région avec les Métropoles. D'une part, au regard de leur schéma respectif (SRADDET et SCoT) et d'autre part, par le prisme du SRDEII et plus largement de la politique de développement économique. Une cinquième partie avant de conclure fait office de bilan et d'exercice de synthèse.

## I. Les tribulations d'un schéma régional d'aménagement du territoire

L'analyse que nous proposons fait intervenir la dialectique des échelles, en mobilisant les transformations opérées au niveau étatique dans le contexte mouvant des Réformes de la planification, et de la décentralisation du droit de l'urbanisme. Le constat posé étant celui de la consécration de l'échelon local. Ces éléments, par ricochet, alimentent un récit, mettant en lumière les tribulations des anciennes générations de schémas régionaux (SRADT, SRADDT<sup>94</sup>).

### I.1 Des pérégrinations du fait régional dans les couloirs des corps constitués à l'institutionnalisation du SRAD(D)T

La décentralisation de la planification résulte d'un double mouvement dialectique. Il s'agit, dans un premier temps, moins d'un mouvement décentralisateur que d'un transfert de juridiction entre les corps constitués. Ce n'est que dans un second temps que s'opère un transfert classique de pouvoir du centre vers la périphérie. La première dialectique est antérieure à la Réforme de la planification<sup>95</sup>. Elle repose sur le principe de séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif. L'objectif pour le Gouvernement de passer par la voie législative étant de porter à connaissance le Plan, et sa stratégie, à la nation (de Gaulle 1993). La planification, en tant que procédure législative, atteste de la volonté d'une recherche de cohérence entre les actions de l'État et les représentants de la nation.

Par la loi, l'État élabore un plan national assorti d'objectifs. Concomitamment, une seconde loi de plan définit les moyens au travers de mesures juridiques et des dispositions financières. Ceci sera entériné par l'article 4 de la loi du 29 juillet 1982 portant Réforme de la planification. Si ces dispositions faisaient partie de l'appareillage institutionnel, elles ne furent que timidement appliquées avant les lois

94 Lorsque nous faisons référence indépendamment au SRADT ou au SRADDT nous employons la dénomination SRAD(D)T.

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

de décentralisation. En effet, le II<sup>e</sup> Plan de modernisation et d'équipement (le Plan Hirsh) a bien été approuvé par loi. Mais d'une part, le texte est succinct, et d'autre part, le Plan couvre la période 1954-1957 alors que le texte est acté par la loi 56-342 du 27 mars 1956 (*Ibid.*). Quant au III<sup>e</sup> Plan (1958-1961), c'est au motif de l'urgence qu'il fut adopté (*Ibid.*), dans le contexte du marché commun, de la guerre d'Algérie et de l'arrivée de la génération issue du *baby-boom* sur le marché du travail. Il fut adopté sans être soumis au Parlement. Ce ne sera que tardivement, par la loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du IV<sup>e</sup> Plan de développement économique et social (le Plan Massé) qui couvre la période 1962-1965, que le Plan de la nation sera soumis à l'approbation du Parlement. Et c'est à compter de celui-ci que l'aménagement du territoire fera désormais partie intégrante de la planification.

*« Le Gouvernement soumet au Parlement, avant d'adresser au commissaire général du Plan ses directives, un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Plan dans le cadre de l'aménagement du territoire, et notamment celles qui concernent :*

- l'expansion de l'économie ;*
- la répartition de la production intérieure brute entre investissement et consommation ;*
- la structure souhaitable de la consommation finale ;*
- l'orientation de la politique sociale, ainsi que celle de la politique régionale. »*  
(*Ibid.*).

Le deuxième mouvement dialectique, qui intéresse la décentralisation, est amorcé dès les années 1960. La planification sort du cénacle des corps constitués et convoque le niveau régional. Le V<sup>e</sup> Plan (1965-1969) est régionalisé, ce sont les CODER qui deviennent le niveau de coordination des projets nationaux et régionaux. La Région est consacrée par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des Régions. Les Établissements Publics Régionaux (EPR) sont constitués d'un conseil régional et de parlementaires, des conseillers généraux et des maires élus dans la Région. Par la suite la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des Régions, érige les Régions au rang de collectivités territoriales<sup>96</sup> et supprime la tutelle du préfet<sup>97</sup>. Les pouvoirs exécutifs du préfet sont transférés au président du conseil régional. Suite à cette loi, les Régions deviennent des acteurs qui prennent désormais part aux décisions publiques.

Le Gouvernement associe le conseil économique et social, les partenaires sociaux et économiques et les Régions à l'élaboration du Plan de la nation dans les conditions définies par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant Réforme de la planification. Pour faire le lien entre le Plan de la nation et l'aménagement du territoire à l'échelon régional, le législateur confia un outil aux Régions : le SRADT, institué par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les Régions.

Dans la pratique, l'élaboration du Plan national est réalisée par le Gouvernement. Celui-ci expose les objectifs et les moyens et les soumet à la consultation des Régions via les présidents de conseils régionaux. Les présidents de Régions sont membres de plein droit pour siéger à la commission nationale de planification (article 6 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant Réforme de la planification). Les

<sup>96</sup> Qui ne sera effective qu'à compter des premières élections représentatives de 1986. Jusqu'à cette date, les Régions sont régies par les statuts de 1972 et sont donc des Établissements publics.

<sup>97</sup> Le préfet suite à cette loi exerce un contrôle de légalité, mais désormais *a posteriori*.

Régions font part au Gouvernement des priorités en matière de développement régional (article 7 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982). Ces consultations sont nécessaires à l'élaboration comme à l'exécution du Plan. Elles permettent aux Régions de faire remonter de l'information et de porter à la connaissance du Gouvernement les priorités qu'elles retiennent en matière de développement régional.

Le SRADT n'est pas tant éloigné de l'esprit dirigiste qui anime la planification. Le schéma étant un instrument qui permet aux corps constitués de décliner la portée politique d'une loi en un dispositif stratégique et réglementaire. Néanmoins, l'esprit de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 relève d'une philosophie de l'équilibre entre l'autonomie des Régions et leur affirmation en qualité d'échelon de coordination du Plan de la nation. Le SRADT devait être élaboré par le conseil régional pour fixer les orientations à moyen terme du développement régional. Avec cet outil la Région est confortée dans son rôle en matière d'aménagement du territoire.

*« Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional » (article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983).*

Lorsqu'en 1993 le Plan de la nation est abandonné, cela sonne en un sens le glas des grandes stratégies nationales. Concomitamment, deux lois ont fait évoluer le SRADT de 1983. La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT<sup>98</sup>) et la n° 99-533 du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT). Le schéma, dans la mouture de 1995, nous semblait être plus à même d'affirmer un projet de territoire pour les Régions dans la mesure où, à la différence du SRADT de 1983, l'État n'est plus associé à sa réalisation. Quant à la version de 1999, elle revêt une portée politique. Le SRADT de 1995, institué par la loi Pasqua, est toiletté à l'occasion de la période de cohabitation qui ouvre les portes de Matignon à Lionel Jospin en 1997. La ministre de l'Aménagement du territoire, Dominique Voynet, fervente militante écologiste fait voter la LOADDT. Le SRADDT intègre dans sa dénomination le développement durable. Selon l'article 34 de la loi de 1983 (*supra*) et à l'issue des deux lois d'aménagement des années 1990 le SRADDT « *comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional. Il intègre le Schéma Régional des Infrastructures de Transports (SRIT)* ».

## **I.2 De l'impératif d'avoir un schéma régional systématisé**

Le rôle des Régions par la réalisation des schémas régionaux nous semble devenir un impératif pour engager des projets de territoires à moyen terme et pour suppléer aux transformations de l'État. Car si ce dernier ne disparaît pas, au cours des années 1990 il tend à segmenter sa réflexion, et de fait, sa stratégie. Dans les années 1990, au Plan national abandonné (1993), il devait lui être substitué le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNADT) institué par la LOADT de 1995. Mais le SNADT est un schéma mort-né. Et parce qu'il n'a jamais été appliqué, c'est par ricochet, dans notre hypothèse, la Région qui aurait dû prendre le relais.

Nous avons cependant pu observer lors du chapitre II le regain prospectiviste qui avait animé l'État dans le même temps. Plus de deux décennies après le scénario de l'inacceptable, un deuxième exercice de

---

98 Loi Pasqua.

prospective est lancé à l'occasion du CIADT de 1997. Il débouche sur le rapport *Aménager la France de 2020* (2000). Le scénario du polycentrisme maillé qui en résulte fut le socle de la réflexion des neuf Schémas de Services Collectifs (SSC) prévus par la LOADDT. Les SSC visaient à préparer les SRADDT qui devaient leur être compatibles, et par la suite, ils devaient servir de cadre à la contractualisation des conseils régionaux avec les territoires *infra*. En l'espèce, nous pensons que la segmentation de l'action publique en schémas sectoriels doublée de la non-généralisation des SRADDT a pu concourir à mettre sous tension l'égalité des territoires. À la vision sectorielle des SSC, un maillage du territoire national par les SRADDT aurait pu assurer une certaine cohérence. Nous y voyons une occasion manquée de faire évoluer le fait régional et la Région, de gestionnaire à des Régions stratégiques par la vision prospective qu'elles portent sur le développement de leur périmètre.

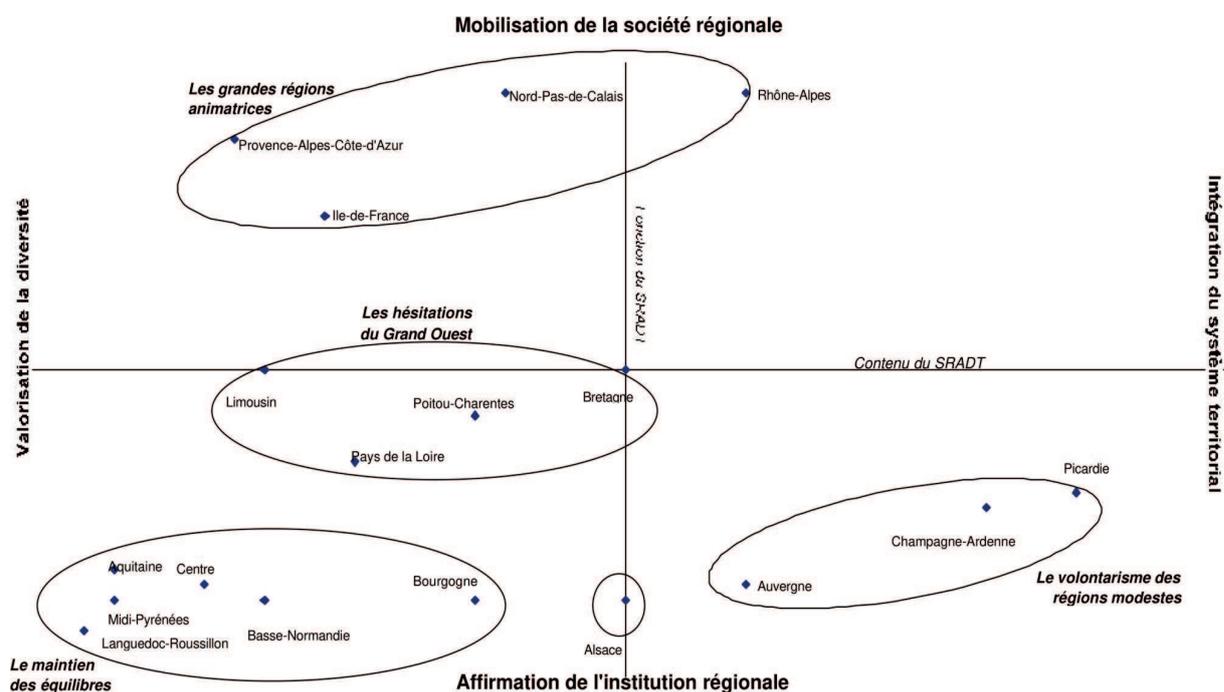
Au cours de la décennie 2000, les mutations sémantiques au niveau des structures étatiques confirment le besoin d'un schéma régional pour avoir une image prospective. En 2005, la DATAR change de dénomination et devient la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à la Compétitivité des Territoires (DIACT). Les pôles de compétitivité et les pôles d'excellences ruraux seront la déclinaison politique de ces changements (Taulelle 2017). En 2009, la DIACT reprend son ancien acronyme, la DATAR, mais le sens est autre. Il s'agit désormais d'une Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Ces modifications sémantiques, souvent, riment avec un renouvellement du personnel politique. Elles ne sont cependant pas neutres. Elles donnent des signaux qui font de l'aménagement du territoire une politique qui doit composer plus que jamais avec la réduction des inégalités socio-spatiales et intégrer les enjeux de la compétitivité économique.

La DATAR ne résiste pas aux logiques de fusions. En 2014, est créé le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET). Il résulte de la fusion de trois institutions : la DATAR, le Comité Interministériel des Villes (CIV), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Il s'agit d'une forme de rapprochement des institutions qui relèvent de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. L'administration de la DATAR, dirigiste, technocratique et centralisée mute en structure de pilotage et lieu d'échange avec les collectivités. En 2017, le rapport du Sénat sur l'aménagement du territoire<sup>99</sup> fait le constat de l'influence inexistante du CGET, comme du ministre en charge de l'Aménagement du territoire sur des politiques de cohésion territoriale. Ceci, tout en déplorant le manque de cohérence des projets.

Fort de ces éléments, l'instrument de pilotage et de mise en cohérence des politiques publiques dans une perspective de réduction des inégalités se précise autour de la Région par le SRADDET. En 2020, le CGET est remplacé par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT), la déclaration du président Macron ne laissant planer aucun doute quant aux nécessités de mobiliser l'échelon régional : « *Cette agence aurait vocation à travailler en lien direct avec les régions et de renforcer leur rôle* » (Déclaration du président Macron le 17 juillet 2017 lors de la Conférence des territoires).

Quant à présent, selon rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et le développement économique par les sénateurs Jean-Luc Fichet et Stéphane Mazard, en 2012, *ex ante* Réforme territoriale : sept Régions sont dotées d'un SRADDT (version 1999) dont les Régions Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Pays de la Loire, dix d'un SRADT (version 1983) dont la Région Bretagne, trois ayant fait le choix de ne pas s'investir dans la démarche. Globalement, pour les Régions qui se sont saisies de l'outil, il fut mobilisé à des fins de diagnostic. La figure n° 20 permet d'observer des stratégies différenciées développées par les Régions.

99 <https://www.senat.fr/rap/r16-565/r16-5652.html>.



Source : DATAR 2003.

Figure n° 20 : État des lieux des SRAD(D)T

Les Régions s'en étaient emparées différemment, certaines y voyaient des enjeux de construction d'une nouvelle identité et cherchaient à s'en emparer plus fortement que d'autres. Cependant, même lorsque l'exercice a été réalisé, il n'a pas déclenché les passions. Les auteurs de l'étude observent que moins la Région est contestable dans ses limites géographiques, et plus l'exercice des SRADT est marqué par un discours de prudence pour ménager le respect des équilibres (politiques). À l'inverse, plus la Région est discutable dans son périmètre géographique, et plus elle affiche un discours volontariste (*Ibid.*).

Le SRADT de la Bretagne en position médiane (figure ci-dessus) se justifie par le fait d'avoir été investi en qualité de livre blanc selon les rédacteurs du rapport d'évaluation. La Région Pays de la Loire, au demeurant plurielle dans son ADN, se situe à la croisée de la recherche d'affirmation et du maintien des équilibres territoriaux. Quant aux Régions qui composent la future Région Occitanie, le défi du maintien des équilibres est un élément partagé. En revanche, le contexte de fusion, mécaniquement, induit un besoin de légitimer la collectivité naissante. Dans cette hypothèse la démarche SRADDET devrait être mobilisée par la Région au service de l'affirmation de la collectivité. Il s'agirait de relever le défi de l'intégration territoriale au sens politique, mais également au regard des enjeux identifiés en matière d'équilibre socio-spatial. Il se poserait alors la question de faire Région à partir des deux armatures urbaines qui diffèrent radicalement.

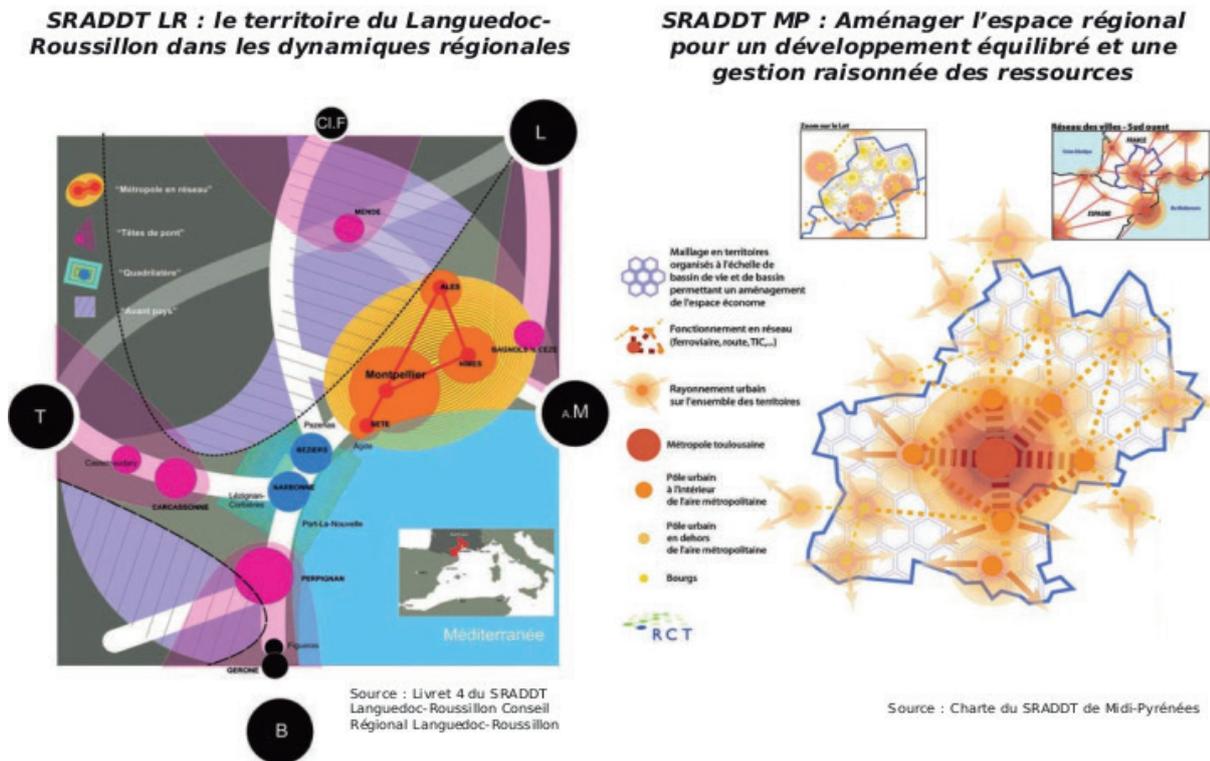


Figure n° 21 : Exercice de synthèse régionale tiré des SRADDT des Régions composant la Région Occitanie

La lecture croisée des SRADDT des ex-Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon permet de poser des enjeux inhérents à une forte polarisation qui soulèvent la question de l'intégration de marges.

La contribution de Régis Guillaume, Jean-Claude Lukan et Jacques Poumarède à l'ouvrage Nouvelle géopolitique française dirigé par Béatrice Giblin (2005) donne des signaux quant à la culture politique de l'aménagement de la région toulousaine. Les auteurs observent que la Région Midi-Pyrénées en 2005 ne s'était pas dotée d'un SRADDT. Ceux-ci y voyaient un manque de réflexion de la Région pour prendre à bras le corps les espaces ruraux qui formalisent une « mosaïque très contrastée » (p. 718).

Quant à la Région Languedoc-Roussillon, selon David Giband et Guillaume Lacquement (*Ibid.*) « sa dernière version du SRADDT établit un diagnostic très négatif des effets de l'évolution socio-économique contemporaine dans la région. Ce dernier insiste sur le fait que la reprise de la croissance urbaine, la déprise rurale, l'exclusion sociale et les atteintes à l'environnement naturel accentuent les contrastes d'une région en marge du développement national ». Malgré un tel diagnostic territorial, les auteurs pointaient l'absence de projet régional et le saupoudrage des budgets (*Ibid.* p. 758).

Le rapport sénatorial de 2013 (*supra*) nourrissait sa réflexion à partir d'une étude menée en 2003. Le constat étant que, le SRAD(D)T, quant à « Sa déclinaison plus directe, dans les différents registres opératoires de l'action régionale, est à l'évidence plus discrète ». Quant à présent, nombre de Régions se sont affranchies des schémas d'aménagement pour engager leurs CPER. Selon une étude conduite par Emmanuel Négrier et Bernard Jouve (2007), le désintérêt des Régions pour le SRADDT est lié à « des considérations politiques et idéologiques (rejet de la planification : c'est le cas de l'Auvergne), à une

*préférence pour une prospective moins contraignante (certaines régions souhaitent simplement éclairer les choix de développement à long terme alors que d'autres, comme Poitou-Charentes, envisagent de prolonger le travail de prospective par un Plan) et au succès du contrat de plan, qui, pour nombre de régions, est un efficace substitut au Plan* » (Négrier, Jouve – dir. cités par Desjardins 2007 p. 48).

Il ressort néanmoins de l'enquête de 2003 (*op. cit.*) une forme d'attentisme de la part des Régions. Interrogées quant à l'avenir du SRADDT, celles-ci prenaient position en faveur d'un schéma prescriptif (*op. cit.* p. 19). Ces éléments ont été relayés par l'ARF qui a proposé de faire évoluer les SRAD(D)T dans cette direction afin qu'ils « *s'imposent aux documents de planification et d'urbanisme locaux, tels que les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les Plans Locaux d'Urbanismes (PLU)* » (Sénat *op. cit.* p. 13). *In fine*, en contrepoint des mutations de l'appareil politique sur les questions d'aménagement du territoire, le rôle de la Région par l'exercice de schématisation, s'il nous apparaît se poser avec acuité, ne fut pas réellement investigué.

### **I.3 Le niveau régional ou la fausse évidence pour piloter l'action locale : le cas du couple SDAU/POS**

*« Les régions doivent relever le défi de la planification territoriale »*  
(Barbara Pompilli, ministre de la Transition écologique *in* Béhar, Czertok, Desjardins 2021).

Il nous apparaît opportun de poser un regard sur certains aspects de la planification territoriale. C'est en faisant l'hypothèse qu'un regard sur le passé pourrait nous éclairer l'avenir que nous investiguons modestement ce terrain. L'objet n'est pas de remonter à la loi Cornudet de 1919 ou aux plans directeurs d'urbanisme de 1924. Non, l'objet qui nous anime est d'observer si une échelle d'intervention dans ce domaine possède une prééminence pour orienter l'action. Cruel dilemme pour qui n'est pas expert en droit public, car à partir de 1967, avec la Loi d'orientation foncière (LOF) sont institués une série de schémas en cascade, rarement emboîtés, et partant d'un schéma national jusqu'au niveau local. Un florilège de lois et de règles signe la fin du laisser-faire sur les questions d'usage des sols :

*« fleurit alors un extraordinaire bouquet de sigles : OREAM (Organisation de Recherche et d'Étude des Aires Métropolitaines), GEP (Groupe d'Étude et de Programmation), SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme), POS (Plan d'Occupation des Sols), COS (Coefficient d'Occupation des Sols), PAR (Plan d'Aménagement Rural), ZUP (Zone à Urbaniser en Priorité), ZAD (Zone d'Aménagement Différé), ZAC (Zone d'Aménagement Concerté), EPR (Établissement Public Régional), PRDE (Programme Régional de Développement Économique), etc. Les géographes classiques doivent réapprendre un nouveau latin. »* (Frémont 1978 p. 7).

L'observation du couple POS/SDAU nous semble pertinente pour mettre en lumière les enjeux que les Régions vont devoir surmonter pour rédiger leur SRADDET au regard de l'articulation des échelles.

Au niveau local, la grande majorité des communes n'étaient dotées d'aucun document d'urbanisme, elles étaient sous l'autorité du Règlement National d'Urbanisme (RNU), c'est-à-dire des services déconcentrés de l'État. La LOF institua le POS pour piloter l'action locale et fixer les règles pour l'affectation des sols au niveau communal. Les POS, s'ils sont des documents qui ont une valeur exécutoire, en revanche, ils ne dessinent aucun horizon prospectif.

De l'autre côté de l'échelle, les SDAU intéressaient le niveau intercommunal. Ils ne correspondaient à aucune réalité administrative de niveau régional. Mais, à l'instar du SRADT, sur le principe, leur échelle leur conférait une hauteur de vue. Ils avaient vocation à orienter l'action<sup>100</sup>. Leur pilotage était assuré par les services de l'État, et un EPCI ou un groupement de communes était associé à sa réalisation. Les SDAU furent notamment élaborés par des Établissements publics : les Organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine (OREAM), pour organiser le développement des métropoles d'équilibre<sup>101</sup>. Il s'agissait à la fois de planifier la croissance urbaine comme la programmation des équipements. Pour leur donner une assise législative, concomitamment aux SDAU, ont été instituées les communautés urbaines par la loi 66-1069 du 31 décembre 1966.

Bien que le POS doive être en cohérence avec le SDAU, le SDAU s'est fracassé contre le bloc local qui voyait d'un mauvais œil cette ingérence dans les projets d'aménagement du territoire.

« Il n'est pas simple d'allier le droit, porteur de rigueur et donc de rigidité, à la prospective, qui dans un système libéral, est sujette à bien des aléas et des rectifications de trajectoire » (Lebreton 1993 cité par Denizeau-Lahaye 2015).

L'exode rural alimentant une urbanisation galopante, c'est *in fine* le POS qui s'est imposé au SDAU (*Ibid.*). Dans le champ de la planification, ceci s'est traduit par la montée en puissance de l'intercommunalité par les lois :

- n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) ;
- n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale<sup>102</sup> ;
- n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) qui eut pour effet de rendre le POS caduc.

Ce substituant aux SDAU, le SCoT doit assurer la « *cohérence des politiques urbaines* » (Morand-Deville 2001). Il fixe ainsi la prospective à l'échelon intercommunal. Plus proche de nous, en 2014, le PLU change d'échelle et devient Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR)<sup>103</sup>. En 2020, l'ordonnance<sup>104</sup> relative à la modernisation des SCoT est une traduction de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique confirme le rôle privilégié du SCoT.

Ce qui est contre-intuitif, c'est que le SCoT à la différence du SDAU, a réussi à s'imposer au POS, rendu caduc par la loi SRU, et à l'échelon communal. Ceci apparaît d'autant plus paradoxal qu'à la différence du SDAU qui tendait à étendre l'urbanisation, le SCoT prône la sobriété foncière et des exigences environnementales.

Cette diachronie de la décentralisation de l'urbanisme, au regard du couple POS/SDAU, et l'inflation législative qui l'a accompagnée, traduit la nécessité de changer de métrique pour planifier les politiques territoriales à la mesure des enjeux que posent l'urbanisation de notre société. Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont conféré aux communes le droit de l'urbanisme tout en cantonnant la Région, dans un

100 Les SDAU n'affectaient en rien le droit des sols.

101 Cinq organismes de ce type ont vu le jour pour les agglomérations de : Lille-Roubaix-Tourcoing, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Metz-Nancy, Nantes-Saint-Nazaire et Marseille, ils seront dissous en 1983 (Petiteau 2006).

102 Dite loi Chevènement.

103 Le PLU pouvait être intercommunal dans les années 2000, mais il fut peu utilisé.

104 n° 2020-744 du 17 juin 2020.

rôle d'orientation. La transformation sémantique opérée par le législateur au niveau de l'article 34 de la loi de 1983 (*supra*) au cours de la décennie 1990 rend bien compte de l'esprit qui anime le législateur : Le schéma régional n'« exprime » plus, mais « fixe » les orientations fondamentales à moyen terme du développement durable du territoire régional ». Il ne s'agit plus seulement de tracer des horizons prospectifs, mais également d'inscrire les SRADDT, et donc les Régions dans un rôle stratégique. En 1998, Yves Morvan dans un rapport à la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, qui visait à faire évoluer les SRADT en SRADDT observait que tant qu'on ne toucherait pas à la non-tutelle, à l'égalité juridique, et au principe de libre administration, toutes les propositions se heurteraient contre ces remparts à l'innovation. Le législateur s'est saisi de cette problématique dans le cadre de la Réforme territoriale que nous traitons, en préalable au décret n° 2016-1071 du 3 août 2016 relatif au SRADDET qui institutionnalise cette première génération de schéma. *In fine* la problématique du SRADDET est celle de la proximité. De manière analogue à la dialectique qui traversa les échelles de l'aménagement et de la planification, les enjeux du SRADDET sont démultipliés. Les schémas régionaux comme la Région apparaissant relativement éloignés des territoires sur la scène de la planification territoriale.

## II. L'arlésienne : clarifier l'action publique

*« Pour préserver sa cohésion, toute société a besoin, à l'instar de tout système organisé, de dispositifs de régulation. La régulation apparaît ainsi inhérente à l'existence du corps social ». (Chevalier 2007).*

Le niveau régional français s'est renforcé au niveau des compétences acquises au fil des ans en matière d'infrastructures de transport ; d'enseignement supérieur et de formation professionnelle ; de soutien des filières de développement industriel appuyées sur des pôles mondiaux de compétitivité ; de santé ; de tourisme (Dumont 2004). Les Régions disposent également de compétences plus fragmentées dans le domaine de l'environnement, du soutien de la culture, etc. (*Ibid.*). Une énumération exhaustive du champ d'intervention des Régions est une chimère, car les Régions n'ont de cesse de multiplier « *des actions à la marge de la légalité tandis que les procédures de financement contribuent, elles aussi, à bousculer l'ordre voulu par le législateur* » (Pasquier *op. cit.*).

Dans ce maelstrom éminemment complexe, et fort du constat de cette tendance aux errements de la part des Régions, le législateur, par les lois MAPTAM et NOTRe opère un toilettage des instruments de régulation de l'action publique. La clause de compétence générale est revisitée (II.1), tout comme la notion de chef de file (II.2), toutes deux, dans une perspective de lisibilité et de clarification. Au gré de cette Réforme territoriale, elles furent de véritables serpents de mer.

Les attermoissements autour de ces questions lors de la conduite de la Réforme territoriale font de ces outils les apories de la décentralisation qui n'auront de cesse d'animer les débats éculés quant à la question de diviser le travail des collectivités de manière optimale. Et c'est parce qu'avec la Réforme territoriale tout change pour que rien ne change, que seul le SRADDET nous semble être potentiellement en mesure de faire office de supplétif.

### II.1 La clause générale de compétence, une valse incessante

Dans cette Réforme territoriale, la volonté de clarifier l'action publique revient comme une antienne. Les lois MAPTAM et NOTRe sont intervenues en contrepoint de la loi qui a modifié les périmètres des

Régions. Toutes deux ont été mobilisées pour redessiner l'architecture territoriale à des fins de lisibilité et de simplification de l'action publique. Cependant, nos investigations menées dans le champ législatif nous amènent à penser que la Réforme territoriale que nous traitons est inopérante, c'est ce que nous entendons démontrer présentement.

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 n'avaient pas prévu la coordination des actions régionales et locales tandis que fut opérée une division du travail par blocs de compétences (Kada 2020 *in* Pasquier, Guignier, Cole<sup>105</sup>). Pour pallier cela :

*« La clause générale de compétence offre une liberté reconnue à une collectivité territoriale d'intervenir en toute matière à condition de justifier d'un intérêt public local et de ne pas empiéter sur les compétences attribuées par la loi à une autre autorité publique, qu'il s'agisse d'une autorité de l'État ou d'une autre collectivité territoriale. » (Ibid.).*

Sur ce fondement juridique, les Régions disposaient d'un pouvoir d'initiative. Ceci a ouvert une brèche dans les remparts des châteaux forts de la décentralisation. Par ce biais, les collectivités sont autorisées à intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas *stricto sensu* de leurs compétences initiales. Le corollaire de ces actions aux frontières de la légalité (*op. cit.*) étant que certaines interventions soient redondantes, voire concurrentes avec celles d'une autre collectivité. Les atermoiements du législateur quant à la question de maintenir ou non, et donc supprimer la CGC pour les Régions (et les départements) depuis 2010, attestent de la difficulté d'avoir un avis tranché sur la question.

La CGC a été supprimée pour les Régions et les départements par la RCT du 16 décembre 2010. Quant à la Réforme que nous traitons, en 2014, le législateur la rétablit par la loi MAPTAM, mais il la supprime en 2015 par la loi NOTRe pour les départements et les Régions. Du moins en apparence, car l'éventail des dérogations est large (Marcou 2015), ceci faisant de cette disposition (laisser ou retirer la CGC), une mesure moins efficace, que symbolique (*Ibid.*). En effet, *ex post* Réforme territoriale, le CGCT reste très large quant aux possibilités de financement et d'intervention sur des compétences partagées. La lecture de l'article 4221-1 qui règle les compétences du conseil régional donne le ton, le conseil régional :

*« a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. »*

## **II.2 Chef de file, la Région moins stratège que gentil organisateur**

La multiplication des espaces d'interventions au cours des années 1990 a contribué à rendre complexes sinon illisibles l'action publique et la gestion des procédures garantes des équilibres territoriaux. En 1995, le législateur par la LOADT a tenté de mettre de la cohérence dans cet imbroglio en introduisant la notion de chef de file lorsqu'une compétence fait intervenir plusieurs collectivités. Cette disposition fut entérinée par la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003. Depuis lors, les collectivités territoriales disposent

105 Dictionnaire des politiques territoriales. Paris, Presses de Sciences Po (2020).

d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Mais là encore, il y a un biais qui est inhérent à l'alinéa 5 de l'article 72, car :

*« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».*

La révision constitutionnelle n'a pas permis de clarifier davantage la répartition des compétences. Une définition floue, sinon évasive, sur la notion des « affaires » en brouille la clarté :

*« les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence ».*

La loi MAPTAM a été pensée dans l'optique de renforcer la notion de chef de file pour définir les modalités de l'action entre les collectivités et leurs établissements publics lorsqu'une compétence est partagée. Le problème n'est pas la mise en bon ordre des domaines d'intervention, c'est le caractère imprécis de la notion de chef de file qui fait son incapacité. Il aurait fallu prendre le mal à la racine et en préciser la notion. L'amendement n° 790 proposé par l'Assemblée nationale lors de la navette parlementaire qui échafauda la loi MAPTAM allait dans ce sens. Il était question de passer du rôle de collectivité organisatrice à celle qui détermine des priorités et organise l'action commune entre collectivités. Mais, « déterminer des priorités » c'est établir une hiérarchie fondée sur la base de critères objectifs. Sans surprise, l'amendement est rejeté...

Il semble qu'à chaque fois que le législateur tente d'y voir clair d'un côté, il s'attache à brouiller son action de l'autre côté. C'est dans ce qui peut apparaître comme une valse permanente que d'un côté, il y a une décentralisation par bloc de compétences, et que d'autre côté les collectivités disposaient de la CGC. Certes, celle-ci fut retirée, mais de la même manière, la clarification sémantique de la notion de collectivité chef de file qui aurait eu le mérite de vraiment positionner la Région comme l'échelon coordinateur est entravée par l'article 72 de la Constitution. Nous prenons donc le parti qu'en matière de clarification de l'action publique la Réforme territoriale est un coup d'épée dans l'eau. Il ressort finalement que la loi MAPTAM signe :

*« Le renoncement du législateur de réformer les compétences locales : consacre le statu quo et s'en remet aux collectivités territoriales elles-mêmes d'arranger par la négociation l'exercice concerté de leurs compétences en instituant les « Conférences Territoriales de l'Action Publique » (op. cit.).*

L'esprit qui animait l'exécutif était de renforcer les Régions et paradoxalement la CGC leur est retirée alors que les communes en bénéficient. Désormais, le conseil régional « règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue » (article L4221-1 du CGCT). À ce stade de l'analyse de la Réforme territoriale, seul le SRADDET nous semble permettre d'y voir clair dans l'éternelle question du qui fait quoi entre les collectivités.

*« Les régions se verront confier, dans une prochaine loi de décentralisation, de nouvelles responsabilités et seront même dotées d'un pouvoir réglementaire local d'adaptation, pour donner plus de liberté aux élus pour travailler. Une clarification stricte des compétences entre collectivités sera introduite. »  
(Président Hollande, discours du 14 janvier 2014).*

Selon les actes du colloque sur la contractualisation de la production normative (2007), la forme classique du modèle public de régulation est verticale, elle résulte de l'imposition de règles. À partir de la déconstruction que nous venons d'opérer dans cette partie, seul le SRADDET de par son aspect normatif nous semble en mesure d'éviter que l'action publique ne se résume en une liste à la Prévert.

### **III. Le SRADDET, un grand attracteur**

Un grand attracteur dans l'univers est une anomalie gravitationnelle. Il n'est pas détectable et pourtant, tout se met en orbite autour de lui. Dans le champ de l'aménagement et de la planification le SRADDET est le grand attracteur régional. Son pouvoir étant d'intégrer de nombreux schémas d'aménagement. Quant à présent, synthétiquement, la Région dispose essentiellement de trois champs de compétences qui sont régulées par trois grandes stratégies. Ces stratégies se déclinent dans trois schémas :

- le développement économique via le Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) ;
- l'emploi et la formation via trois documents : le SRDEII, le Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et de l'Orientation Professionnelle (CPRDFOP), le Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (SRESRI) ;
- la stratégie d'aménagement du territoire par le SRADDET.

Derrière le SRADDET la Région ne se positionnerait-elle pas au centre de l'univers de la planification territoriale ? L'anomalie gravitationnelle n'est pas seulement sémantique, au pays de l'égalité, il se produit une rupture d'égalité : les collectivités ne seraient-elles plus égales devant l'État ? Est-il réellement permis à la Région, par le SRADDET de régenter l'égalité des territoires ? Le SRADDET peut-il renverser l'ordre des facteurs et imposer une vision stratégique à l'échelon local ?

#### **III.1 Le SRADDET, une mise en abyme**

Dans la littérature, une mise en abyme fait référence à un principe d'autosimilarité par lequel une œuvre peut être représentée dans une autre œuvre. Pourquoi évoquer cette figure de style ? Au regard du caractère intégrateur du SRADDET. De prime abord, le SRADDET s'inscrit dans la lignée de la LOADDT qui fit du SRADDT le document unique de la planification régionale (Desjardins 2007). Le SRADDET à l'instar des SRADDT, est destiné à déployer une stratégie globale à moyen et long terme. Mais, à la différence des anciens schémas régionaux qui n'étaient somme toute que des documents généralistes, son objet est d'avoir une vision intégrée du périmètre régional dont il est le décalque. Le SRADDET en tant que document unique, et par le rôle qu'il confère à la Région en matière d'aménagement du territoire, devrait lui permettre de jouer un rôle prépondérant pour clarifier le rôle des différentes collectivités dans un souci de coordination des politiques publiques inhérent à tout exercice de planification.

**Encadré n° 16 : Les objectifs du SRADDET tel que défini par l'article L4251-1 (CGCT)<sup>1</sup>:**

*« Ce schéma fixe<sup>2</sup> les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Sont inclus des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz. En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, les objectifs fixés sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional.*

*Il fixe également les objectifs de moyen et long terme sur ce territoire en matière de développement et de localisation des constructions logistiques. Il tient compte des flux de marchandises, notamment à destination des centres-villes, de la localisation des principaux axes routiers, du développement du commerce de proximité et du commerce en ligne, de l'insertion paysagère de ces constructions et de l'utilisation économe des sols naturels, agricoles et forestiers.*

*Le schéma définit la stratégie régionale en matière aéroportuaire, qui n'est applicable qu'aux aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique autres que ceux mentionnés aux articles L. 6321-1, L. 6323-2 et L. 6324-1 du code des transports.*

*Le schéma identifie les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional. Ces itinéraires sont pris en compte par le département, dans le cadre de ses interventions, pour garantir la cohérence et l'efficacité du réseau routier ainsi que la sécurité des usagers.*

*Le schéma peut fixer des objectifs relatifs aux installations agrivoltaïques définies à l'article L. 314-36 du code de l'énergie.*

*Le schéma peut fixer des objectifs dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation et que le conseil régional décide de l'exercer dans le cadre de ce schéma, par délibération prévue à l'article L. 4251-4. Dans ce cas, le schéma tient lieu de document sectoriel de planification, de programmation ou d'orientation. Pour les domaines dans lesquels la loi institue un document sectoriel auquel le schéma se substitue, ce dernier reprend les éléments essentiels du contenu de ces documents. »*

1 Article en vigueur depuis 12 mars 2023.

2 Nous soulignons.

Le SRADDET est donc pleinement un outil pensé pour réguler l'action publique. Il doit permettre à la Région de se positionner comme une pièce maîtresse sur l'échiquier territorial (Béhar, Desjardins 2017). Cependant, la complexité de pouvoir intégrer l'ensemble des thématiques énumérées dans un seul document fait du SRADDET une gageure, voire relève de la chimère administrative. Selon l'article L4251-1 (*supra*), cette première génération de schéma doit intégrer onze domaines obligatoires. Tous, constituent le socle du SRADDET. Leur intégration au SRADDET passe par l'absorption des schémas sectoriels. Les schémas à intégrer obligatoirement sont :

- le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE), les SSC de l'énergie ;
- le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) ;
- le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD). C'est une des innovations de la loi NOTRe, il est censé améliorer la logistique des déchets. Ceci se traduit par la coordination des acteurs locaux qui ont la charge de la gestion de ces flux. L'objectif est aussi d'ouvrir la réflexion sur les questions inhérentes à l'économie circulaire. À cet effet, un plan de prévention régional d'action en faveur de l'économie circulaire est adossé au PRPGD ;
- le Schéma Régional des Infrastructures et des Transports (SRIT), scindé en deux parties : l'une dédiée au fret, l'autre au transport de voyageurs. Il doit permettre d'avoir une vision prospective afin de définir les priorités en matière d'implantation d'infrastructure ;
- le Schéma Régional de l'Intermodalité (SRI), innovation de la loi MAPTAM il est adopté par la Région après consultation des Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM).

Le caractère intégrateur du SRADDET poursuit une quête de transversalité par l'intégration des différents schémas sectoriels. Son objet est d'éviter, autant que faire se peut un fonctionnement des administrations en tuyaux d'orgue. Le défi est d'autant plus grand au regard de trois aspects :

- premièrement, les schémas régionaux intégrés au SRADDET abordent les problèmes publics de manière sectorielle. Le SRADDET est ainsi confronté à l'inertie qui s'opère en amont de sa réalisation, l'action publique étant segmentée par ministère ;
- deuxièmement, certains schémas intégrés au SRADDET en diffèrent par nature. Ils relèvent de différents codes juridiques et non du seul CGCT ;
- troisièmement, il peut apparaître difficile d'intégrer au SRADDET des schémas qui, quant à présent n'existaient pas (cas du PRPGD et du SRI).

Sur le plan de cohérence interne, le caractère intégrateur du SRADDET devrait induire une démarche permettant d'établir une relation logique entre les objectifs du SRADDET et les stratégies des schémas intégrés dans l'optique d'être par exemple complémentaires et non redondants. Ces éléments touchent concomitamment l'organisation des services des Régions. Cela devrait obliger la collectivité à devoir appréhender les problèmes publics de manière décloisonnée pour favoriser une réflexion articulée entre les différents schémas intégrés.

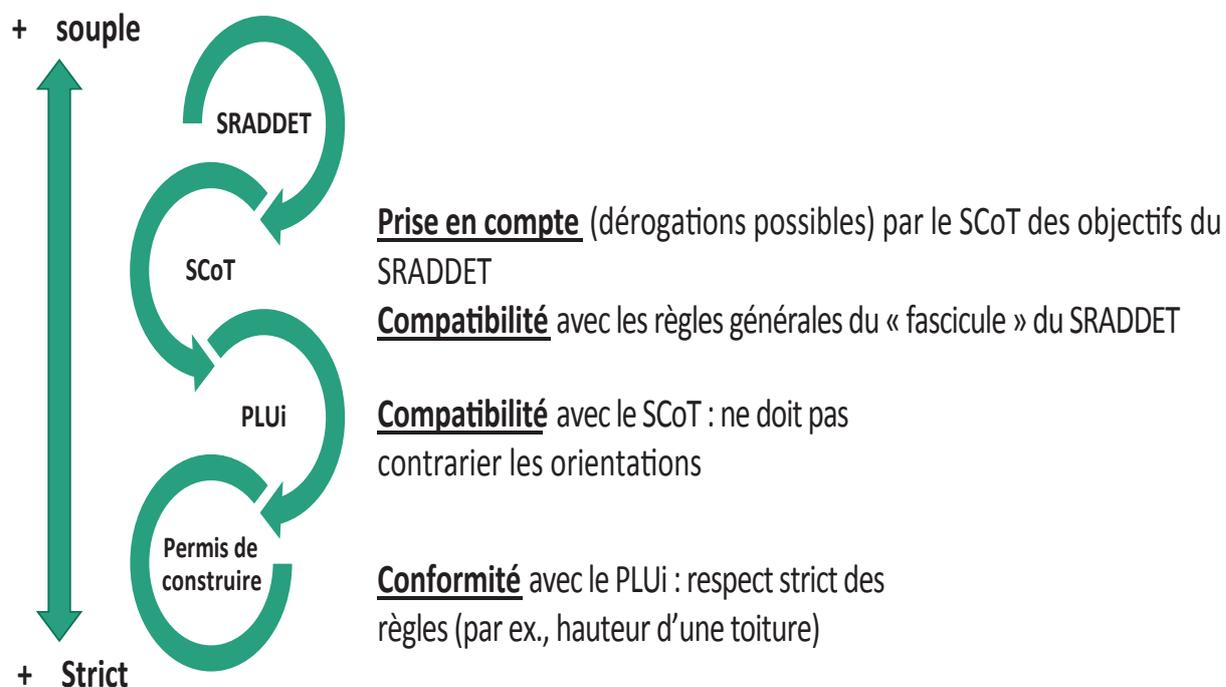
### **III.2 La cohérence interne du SRADDET : un triptyque à la normativité à géométrie variable**

L'institutionnalisation du SRADDET par la loi NOTRe traduit la volonté de transcrire à l'échelle régionale onze domaines d'intervention. La principale difficulté préalable à toute action concrète est, *in fine*, éminemment législative. D'une part, celle-ci ne doit qu'à l'étendue des domaines qui traversent le SRADDET. Les onze objectifs se déclinent dans différents schémas et ces schémas relèvent de différents codes juridiques tels que le code de l'urbanisme, le code de l'environnement, le code du transport, ainsi qu'aux chartes d'environnement.

L'aspect transverse des thématiques abordées peut entrer en résonance avec les enjeux de lisibilité et de clarification de l'action publique. Pour pallier cela, le SRADDET de par son caractère hiérarchique et normatif devrait dans un système multiacteurs permettre de clarifier les actions menées par des organisations complexes.

Le législateur a accordé certaines capacités aux Régions en faisant du SRADDET un document opposable aux tiers. Ceci dut demander des ajustements législatifs afin de moderniser le SRADDET pour en faire, non plus un document d'orientation, mais un schéma normatif. Pour comprendre le positionnement du SRADDET dans le mécano territorial, il faut en appréhender sa nature. Le SRADDET est un schéma d'aménagement, il dépend du CGCT et cependant, il doit respecter les règles du code de l'urbanisme (Art.L.4251-2 du CGCT). C'est ce dernier qu'il convient d'ouvrir pour d'une part, appréhender les rapports normatifs qui vont régir la cohérence interne du SRADDET. Et d'autre part, ce sont également ces rapports normatifs qui vont réguler le SRADDET, notamment face aux documents de planification infrarégionaux. Autrement dit, sur le plan de la cohérence interne ou externe au SRADDET c'est le code de l'urbanisme qui donne le la.

La figure ci-dessous reprend les rapports normatifs du SRADDET qui s'imposent aux EPCI disposant d'une compétence en matière de planification territoriale.



Source : Doré 2021.

Figure n° 22 : Le SRADDET, un schéma au diapason de l'urbanisme

La régulation entre les différents documents d'urbanisme se caractérise par une hiérarchie des normes au travers du triptyque suivant :

- le rapport de prise en compte est le moins strict des trois. Il est simplement un gage de cohérence dans la mesure où la prise en compte permet d'assurer que deux normes qui peuvent avoir des origines différentes ne s'ignorent pas. Ne s'ignorant pas, ces deux normes peuvent alors éventuellement converger par une logique de coordination ;
- le rapport de compatibilité est plus ambigu. Il ne doit pas faire obstacle aux dispositions d'un document supérieur. C'est une exigence de non-contrariété ;

- le rapport de conformité est le plus exigeant. Un document d'urbanisme doit respecter la norme supérieure. Aucune latitude d'action n'est possible.

Les trois degrés d'opposabilité qui régissent le champ de la planification et de l'urbanisme, s'ils constituent le système de régulation du SRADDET avec les échelons infrarégionaux, ils asservissent également la cohérence interne du SRADDET. Le SRADDET est constitué de trois volets : un rapport d'objectifs, un fascicule de règles, un document qui compile les annexes.

Le rapport d'objectif dresse un état des lieux et identifie les enjeux du territoire régional. Une fois le constat posé, et les objectifs fixés, l'intérêt de ce document est de mettre en œuvre une stratégie. À la différence des chartes régionales d'aménagement des SRADDT qui n'étaient qu'un simple outil de cohérence interne, le rapport d'objectif du SRADDET comporte une partie stratégique et prescriptive qui devra être prise en compte par les territoires *infra*. Enfin, le rapport d'objectif est assorti d'un document cartographique à l'échelle 1/150 000 qui n'est pas prescriptif.

La plus-value du SRADDET par rapport au SRADDT, c'est le fascicule de règles car il y a un rapport de compatibilité qui se met en œuvre. Dans un souci de cohérence interne et pour renforcer le caractère stratégique du document, chaque règle doit être adossée à un objectif (et c'est un minimum) ; chaque règle édictée doit contribuer à atteindre les objectifs à moyen et long termes présentés dans le rapport d'objectif.

Les annexes du SRADDET ne comportent aucune règle d'opposabilité aux documents infrarégionaux, elles n'ont qu'une valeur indicative à leur endroit. En revanche, elles ont un rôle clef dans la cohérence du SRADDET, car elles s'articulent avec le rapport d'objectifs et le fascicule de règles.

En premier lieu, le rapport d'objectif peut s'appuyer sur les annexes pour préciser des éléments de diagnostic et ainsi avoir un degré de précision plus élevé que le caractère synthétique qu'il revêt. À cette fin, des documents peuvent être intégrés de manière facultative au rapport d'annexes. Il peut s'agir de documents utilisés pour élaborer le SRADDET. Mais également de documents légalement obligatoires et utiles pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques menées par la Région. Ceci, au regard des objectifs fixés dans le SRADDET, ou à la faveur de certains engagements pris par l'État (la stratégie nationale bas-carbone par exemple), ou dans le cadre du pilotage de la transition énergétique (programmation pluriannuelle de l'énergie par exemple).

En second lieu, le fascicule de règles est affilié aux annexes dans un souci de suivi et d'évaluation du SRADDET. Selon l'article R4251-13 du CGCT, certains documents doivent figurer de manière obligatoire dans le rapport d'annexes :

- un rapport sur les incidences environnementales « *dans les conditions prévues par le chapitre II du titre II du livre Ier du code de l'environnement* » ;
- un document relatif à l'état des lieux « *de la prévention et de la gestion des déchets dans la région constitué des éléments et la prospective de l'évolution tendancielle des quantités de déchets produites sur le territoire prévus respectivement par le 1<sup>o</sup> et par le 2<sup>o</sup> du I de l'article R. 541-16 du code de l'environnement* » ;
- « *le diagnostic du territoire régional, la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale, le plan d'action stratégique et l'atlas cartographique prévus par les articles R. 371-26 à R. 371-29 du code de l'environnement.* »

L'articulation entre les trois volets du SRADDET atteste d'une relation logique, gage de la cohérence interne du SRADDET. C'est-à-dire que les différents buts poursuivis par le SRADDET convergent dans la structure même du document de manière à ce que chaque volet soit construit dans un souci de complémentarité et de non-redondance. À cette aune, ce schéma, dans sa structure, de prime abord,

nous apparaît cohérent. Peut-il contribuer à faire de la Région le parangon ultime d'une action publique lisible, claire, dans le domaine de l'aménagement du territoire ? Cette hypothèse peut sembler d'autant plus robuste que dans notre démonstration nous avons procédé par élimination et écarté les options possibles par la CGC et le rôle de collectivité chef de file.

L'encart ci-dessous est un extrait du CGCT qui permet d'apprécier la structuration des rapports normatifs, du SRADDET aux documents qui gravitent dans son champ d'intervention.

**Encadré n° 17 : Les objectifs et les règles générales du SRADDET selon l'article L4251-2 du CGCT <sup>1</sup> :**

*Les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires :*

*1° Respectent les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre Ier du code de l'urbanisme ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols ;*

*2° Sont compatibles avec :*

*a) Les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;*

*b) Les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation prévus à l'article L. 566-7 du même code ;*

*c) Les mesures du plan national de prévention des déchets qui visent à prévenir et à réduire l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, en particulier le milieu aquatique, et sur la santé humaine ;*

*d) Les objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération, exprimés par filière dans la programmation pluriannuelle de l'énergie, mentionnés à l'article L. 141-3 du code de l'énergie et les objectifs régionaux mentionnés à l'article L. 141-5-1 du même code ;*

*3° Prennent en compte :*

*a) Les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées aux articles L. 102-1 et L. 102-12 du code de l'urbanisme ;*

*b) Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définies à l'article L. 211-1 du code de l'environnement ;*

*c) Les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi ;*

*d) Les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte d'un parc national et la carte des vocations correspondante ;*

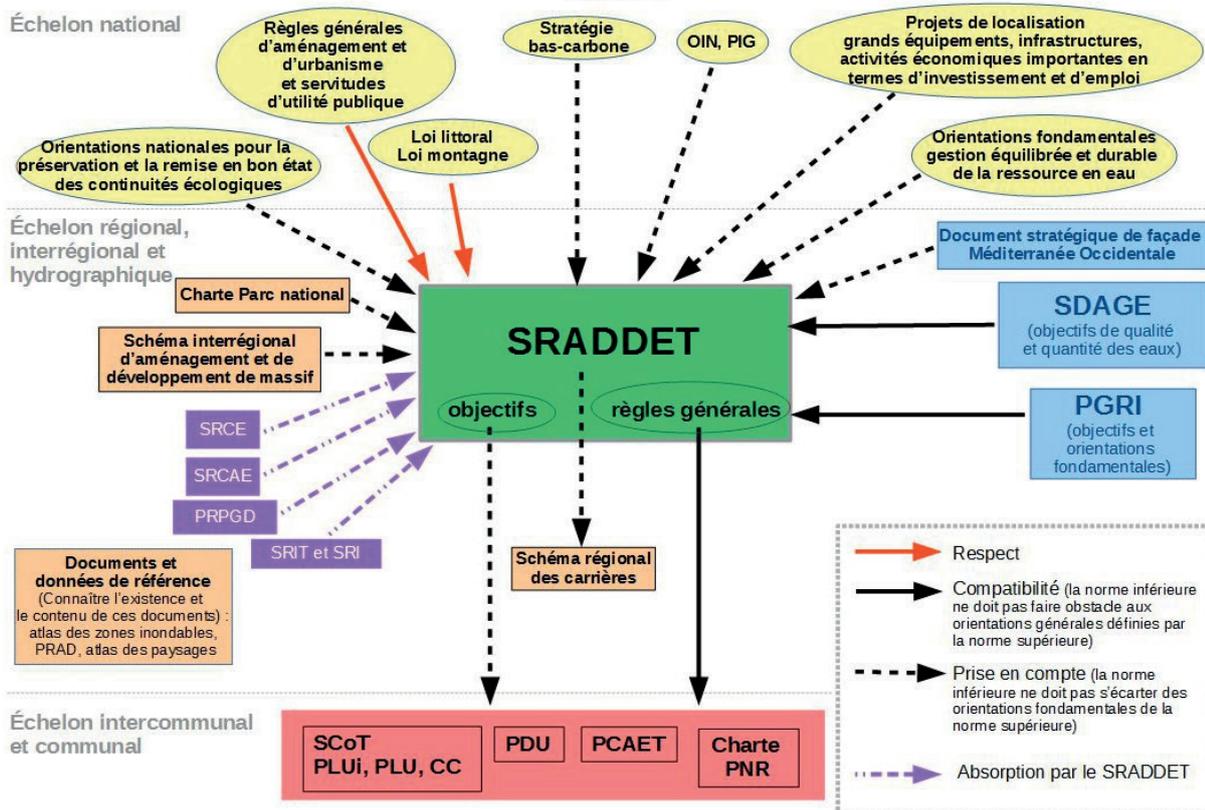
*e) Le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif dans chacune des régions comprenant des zones de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ;*

*f) La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée : « stratégie bas-carbone », prévue par l'article L. 222-1-B du code de l'environnement ;*

*g) Les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques définies par le document-cadre prévu à l'article L. 371-2 du même code.*

<sup>1</sup> En vigueur depuis le 25 août 2021.

Le logigramme ci-dessous est une synthèse de l'article L4251-2 du CGCT. Il permet également de positionner les deux volets du SRADDET dotés d'un caractère normatif dans leur rapport aux structures infrarégionales. Il permet également de visualiser comment s'inscrit le SRADDET et donc la Région, dans son rapport à l'ensemble de l'univers de l'aménagement du territoire<sup>106</sup>, du national au local.



Source : Élaboration du SRADDET – « Porter à connaissance de l'État » – contribution DREAL et DRAAF – septembre 2016.

**Figure n° 23 : Le SRADDET dans l'univers des acteurs de la planification**

Le SRADDET s'impose à des degrés variés aux documents d'urbanismes infrarégionaux, c'est-à-dire à l'intégralité des documents de planification. Bien que la Région fut instituée en qualité d'échelon de planification, dès la création des régions de programmes, la production urbaine, faite de règles de dispositions réglementaires, peine à s'imposer par le haut. Ce point soulève la question de l'échelle de l'acceptabilité sociale qui, dans cette recherche, relève de la sociologie, comme de la sociologie politique. La mesure de l'enjeu peut se comprendre au regard de la liste des personnes publiques à associer à la démarche.

106 Nous nous sommes cantonnés aux échelons français, le SDEC n'étant pas prescriptif.

**Encadré n° 18 : Liste exhaustive des personnes associées à l'élaboration du SRADDET d'après l'article L4251-5 du CGCT<sup>1</sup> :**

« I.-Sont associés à l'élaboration du projet de schéma :

1° Le représentant de l'État dans la région ;

2° Les conseils départementaux des départements de la région, sur les aspects relatifs à la voirie et à l'infrastructure numérique ;

3° Les métropoles mentionnées au titre Ier du livre II de la cinquième partie ;

4° Les établissements publics mentionnés à l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme ;

5° Les collectivités territoriales à statut particulier situées sur le territoire de la région ;

6° Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme mentionnés au premier alinéa de l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme ;

7° Les autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité qui ont élaboré un plan de déplacements urbains institué par l'article L. 1214-1 du code des transports ;

8° Un comité composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière de collecte et de traitement de déchets, d'organismes publics et d'organisations professionnelles concernés, d'éco-organismes et d'associations agréées de protection de l'environnement ;

9° Le comité régional en charge de la biodiversité prévu par l'article L. 371-3 du code de l'environnement ;

10° Le cas échéant, les comités de massif prévus à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Les personnes publiques mentionnées aux 3° à 6° du présent I formulent des propositions relatives aux règles générales du projet de schéma.

II.-Peuvent être associés :

1° Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre qui ne sont pas situés dans le périmètre d'un établissement public mentionné à l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme ;

2° Le conseil économique, social et environnemental régional ainsi que les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat ;

III.-Le conseil régional peut consulter le conseil régional des régions limitrophes et tout autre organisme ou personne sur tout ou partie du projet de schéma.

IV.-Le représentant de l'État dans la région porte à la connaissance de la région toutes les informations nécessaires, dans les conditions prévues à l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme. »

<sup>1</sup> En vigueur depuis le 27 décembre 2019.

Face à toute cette complexité, quel bilan peut-on pour l'instant tirer de l'aspect hiérarchique du SRADDET ? Que les excès de clarté ne doivent pas conduire à l'aveuglement. Le SRADDET reste

un document complexe dont le caractère imprécis des rapports normatifs ne contribue pas à clarifier la situation. Les territoires infrarégionaux doivent prendre en compte le rapport d'objectifs du SRADDET et être compatibles avec le fascicule de règles. Ceci doit faire prendre conscience que le SRADDET n'offre pas une réelle capacité à la Région de s'imposer.

Une institution éloignée des habitants comme des élus locaux ne semble pas être en mesure de régenter le droit des sols qui touche au droit de la propriété. De la même manière, pour des questions de subsidiarité, qui intéressent au premier chef les collectivités territoriales, il semble périlleux que le niveau régional par le SRADDET soit en mesure de s'imposer. Le SRADDET est empreint d'une capacité de régulation moins surplombante qui relève de la gouvernance territoriale et c'est le sens de la portée juridique que revêt la notion de mise en compatibilité. Cette dernière n'a pas *stricto sensu* de définition consensuelle<sup>107</sup>. Son caractère élusif est une clef qui lui permet d'ouvrir une porte : celle qui conduit à la table des négociations. L'élaboration du SRADDET est une opportunité de rencontre des différents acteurs du territoire pour avoir une réflexion concertée et cela se passe dans une structure dédiée : la CTAP.

#### **IV. La Région, pilier de la gouvernance territoriale**

La suppression de la CGC pour le département et la Région la réduit à des compétences d'attribution, ceci rendant plus prégnant le caractère intégrateur SRADDET. La CTAP mérite une attention car elle est le lieu où va être mise en discussion l'articulation des compétences sous chef de *filat*. Dans un premier temps, nous présentons le fonctionnement et les enjeux de cette instance de dialogue. Dans un second temps, la pratique des Régions en matière de politique économique nous semblait un marqueur intéressant au regard de la géographie politique. Le SRDEII doit être approuvé par la Région et les EPCI, chacun étant doté en contrepoint d'un schéma leur permettant de s'envisager en tant que société : le SRADDET pour les Régions, le SCoT pour les EPCI et désormais les Métropoles.

##### **IV.1 Les conférences territoriales d'action publique : la fin du jardin à la française**

*« Les politiques publiques sont une forme particulière d'action publique qui ont besoin de règles du jeu et de représentations d'un enjeu qui permettent aux acteurs de se positionner et de se coordonner, d'agir de façon prévisible. ».*  
(Lascombes, Le Galès 2012 p. 85).

Le rôle de la Région au sein des CTAP dans le cadre de la démarche SRADDET ne peut être compris sans clarifier la position de l'État dans ce dispositif. Selon l'article 1 de la constitution, la République décentralisée suppose une harmonie entre l'État et les collectivités territoriales. La création d'une instance de concertation entre l'État et les collectivités territoriales fut soulevée à l'occasion des travaux parlementaires de la loi MAPTAM comme de la loi NOTRe.

Il était question que soit créé un Haut conseil des territoires. Il devait jouer le rôle d'instance consultative entre l'État et les collectivités territoriales. Sa présidence aurait été assurée par le Premier ministre. Cette idée fut portée par des actions de lobbying de la part de l'Association des

---

<sup>107</sup> En 2019, Thomas Thuillier dressait un bilan de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme et observait que les clarifications étaient pour l'heure, toujours en demi-teinte.

Petites Villes de France (APVF) qui craignaient d'être mal représentées en CTAP<sup>108</sup>. Ce projet fut rejeté par le Sénat. La Chambre du seigle et de la châtaigne, voyant ce conseil comme un concurrent potentiel (Banque des territoires 2017).

Le SRADDET n'est pas co-élaboré avec l'État<sup>109</sup>. Le préfet de Région est simplement tenu d'adresser au président du conseil régional un Porter À Connaissance (PAC) comportant l'ensemble des informations nécessaires (article L. 132-2 du code de l'urbanisme)<sup>110</sup>. Le législateur inscrit le SRADDET dans un processus de gouvernance territoriale – qui, sur le fait urbain – se traduit par généralement par une horizontalité des processus de décisions (Pasquier, Simoulin, Weisbein 2013).

La loi MAPTAM, par l'article 3, supprime les schémas d'organisation de compétences et de mutualisation des services institués par la RCT. Ceux-ci étant devenus caducs par la suite de l'abrogation du conseiller territorial en 2013 et du rétablissement de la CGC<sup>111</sup> (Rey, Rey 2014). En synthèse :

- plutôt que d'imposer par la loi la Région avec la CGC ou avec un SRADDET doté d'une normativité forte, le législateur fait le choix de la gouvernance territoriale ;
- plutôt que de redistribuer les compétences par le haut le Gouvernement cherche à prendre en compte « *la réalité des territoires qui n'ont pas les mêmes statuts* » (Ibid.).

Il s'agit d'éviter que le SRADDET se heurte aux principes constitutionnels de 2003. L'article 72 alinéa 5 de la Constitution prohibe toute idée de hiérarchie entre les collectivités territoriales :

« *Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements, à organiser les modalités de leur action commune* ». Avec une normativité relative, l'esprit du législateur fut de laisser le soin aux acteurs des territoires de coordonner l'action publique plutôt que de démêler les compétences de l'écheveau territorial. À cette fin, la CTAP est le lieu où doit s'opérer la coordination des collectivités qui vont devoir trouver la bonne articulation de leurs prérogatives, en somme : au bloc local de démêler la question du « qui fait quoi » et de trouver un consensus sur la rationalisation des compétences.

Chaque collectivité doit pouvoir s'exprimer sur l'organisation de ses compétences. À cette occasion, l'exécutif régional émet un avis sur chacune de ses conventions dans l'optique de créer une convergence des interventions publiques. Les phases de la concertation sont à percevoir comme un palliatif à l'éclatement des compétences par blocs.

---

108 Le 14/03/2017, l'APVF – une association transpartisane qui regroupe les villes de 2 500 à 25 000 habitants – a remis un manifeste dans lequel elle plaide pour un rééquilibrage de l'action publique entre les Métropoles et « *les collectivités à taille humaine* ». Principale proposition : la ponction d'un pour cent des recettes fiscales des Métropoles au profit des « *projets structurants des petites villes* » de leur région d'appartenance (Banque des Territoires 2017).

109 Le cas du SDRIF l'absence d'une vision partagée entre l'État et la Région Île-de-France a éminemment ralenti sa réalisation. La version définitive a été adoptée en 2013, 6 ans après sa première présentation (Lamenie 2019).

110 Le préfet de Région peut également transmettre une note exposant les enjeux et les objectifs du SRADDET pour l'État. Nos trois Régions laboratoires ont effectivement reçu ces documents.

111 CGC qui pour rappel est revisitée par la loi NOTRe.

**Encadré n° 19 : Liste des membres de la conférence territoriale de l'action publique tel que mentionné au titre II de l'article L1111-9-1 du CGCT<sup>1</sup> :**

*1° Le président du conseil régional ou de l'autorité exécutive de la collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution ;*

*2° Les présidents des conseils départementaux ou un représentant de l'autorité exécutive des collectivités territoriales exerçant les compétences des départements sur le territoire de la région ;*

*3° Les présidents des Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région ;*

*3° bis Dans la région d'Île-de-France, les présidents des établissements publics territoriaux mentionnés à l'article L. 5219-2 du présent code ;*

*4° Un représentant élu des Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département ;*

*5° Un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département ;*

*6° Un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département ;*

*7° Un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département ;*

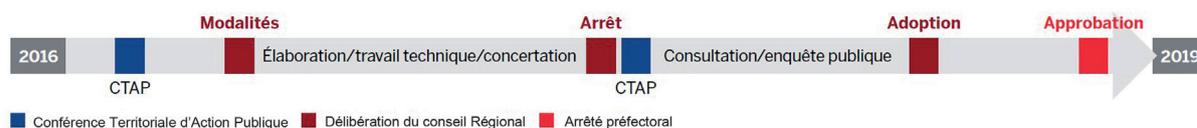
*8° Le cas échéant, un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.*

*Pour la désignation dans chaque département des représentants des communes et des Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre non-membres de droit de la conférence territoriale de l'action publique et lorsqu'une seule liste complète de candidats réunissant les conditions requises a été adressée au représentant de l'État dans le département, il n'est pas procédé à une élection.*

*Un décret précise les modalités d'élection ou de désignation des membres de la conférence territoriale de l'action publique.*

<sup>1</sup> Version en vigueur depuis le février 2022.

Au niveau du fonctionnement, chaque Région métropolitaine est dotée d'une CTAP qui est présidée par le président du conseil régional, et dont l'animation se fait sous le chef de *filat*, de la Région. Ces conférences ont été instituées par l'article 4 de la loi MAPTAM. Ainsi, la CTAP est antérieure au SRADDET. Il fut décidé selon l'étude d'impact de la loi NOTRe (p. 50) de ne pas créer de structures supplémentaires pour mettre sur pied le SRADDET, mais de privilégier l'existant. Les grandes étapes du SRADDET s'articulent autour de deux CTAP.



Source : Fédération nationale de l'urbanisme et Association des communautés de France FNAU, ADCF, 2016.

### Figure n° 24 : Phasage du SRADDET

Législativement la CTAP a précédé le SRADDET, de la même manière que le découpage régional a précédé l'hypothétique question des compétences, là encore, il ne serait pas déraisonnable de se demander si la CTAP est adaptée à la conduite du SRADDET. Plus une collectivité est vaste, et mécaniquement, plus elle est englobante. À la mesure de la liste des membres qui ont l'obligation légale d'être associés à ces conférences, il s'agit d'un enjeu de taille en matière d'organisation et de concertation. Et ce, même pour une Région qui n'a pas fusionné. Sur ce point, le rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de Réforme des collectivités territoriales traduit l'attitude circonspecte du bloc local :

*« Les élus locaux ont émis de vives réserves quant à l'utilité de la CTAP : le nombre de ses membres la transformerait en une "grand-messe", certains y voyant une tribune de l'exécutif régional pour présenter les orientations de ses politiques et non un outil de dialogue efficace entre les élus locaux ».*

Mécaniquement à l'intérieur de cette arène, les enjeux classiques qui intéressent la géographie politique vont être démultipliés : le maintien d'un lien de proximité avec les espaces sous-densifiés, les oppositions entre territoires urbains et ruraux. La prise en compte de la ruralité à l'intérieur des CTAP est, en un sens, analogue aux enjeux qui se posent dans les EPCI élargis. Selon les récents travaux de Gwenaél Doré (2021) 59 intercommunalités de France métropolitaine s'étendent sur plus de 1 000 km<sup>2</sup>. Elles sont donc plus étendues que certains départements. Outre la question de la distance des communes au centre : la structure de l'EPCI, l'auteur pointe un risque identifié par Gérard-François Dumont (2016) : celui d'un sentiment de délaissement de la population et d'une hausse des taux d'abstention (*Ibid.*).

L'appréhension globale des phénomènes socio-spatiaux agrégés à l'échelle des territoires de la Région dans une perspective de réduction des inégalités n'induit pas seulement pour la Région d'avoir une approche transverse des problèmes publics. Cela sous-tend que l'intérêt local compose avec l'intérêt régional et *vice versa*. Plus encore, la transversalité est un enjeu qui interroge l'organisation des services internes de la Région, mais qui par ricochet touche à la structuration des autres collectivités publiques, en leur renvoyant cet enjeu de transversalité au sein de leur propre structure. La CTAP est le lieu où ces écueils peuvent éventuellement être contournés.

*In fine*, cette Réforme territoriale prolonge le tournant amorcé en 2010 qui bouleverse le schéma classique d'une autorité unique sur un territoire où l'organe délibérant et l'exécutif territorial exercent des missions sur un périmètre donné (Luchaire 2010). Les Régions vont devoir notamment composer avec les Métropoles. À ce titre, le prisme de la politique de développement économique dans le cadre du SRDE nous semble un marqueur intéressant pour observer dialectique Métropole – Régions potentiellement en devenir dans le cadre de la politique du SRADDET.

## IV.2 Développement économique : un fauteuil pour deux ?

« Si hier les régions faisaient les villes, aujourd'hui les villes font les régions »  
(Pierre George cité par Coll, Peyroni, Cichowlaz 2002 p. 229 in Baudelle,  
Castagnède – dir).

Depuis la création des comités d'expansion, les CODER, et au gré des vagues de décentralisation, la Région est largement plébiscitée par le législateur comme le socle du développement économique. L'article 102, de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité alla même jusqu'à reconnaître aux Régions la possibilité de distribuer aux entreprises des aides directes, de manière totalement libre, des subventions, des bonifications d'intérêt comme des prêts. Ce vent de liberté sera tempéré par la (difficile) mise en application par l'État du règlement CE n° 659/1999 du Conseil de l'Union européenne. Un rapport annuel des aides publiques doit être remis par les États dans un souci de clarté et de transparence.

Le 13 août 2004, les Régions au titre du droit à l'expérimentation se sont vu la possibilité d'élaborer un SRDE. Pour l'ancien président de l'Association des Régions de France (ARF) – Alain Rousset : « *les SRDE sont les "scories" à oublier de la loi de décentralisation* », déclarait-il récemment. Les Régions se sont néanmoins toutes prêtées à l'exercice (exception faite de la Corse qui est un cas particulier). En 2004, les Régions expérimentent le SRDE et bien qu'un bilan de l'expérimentation soit prévu par la loi, aucun ne fut réalisé, les Régions n'ayant pas communiqué des informations suffisantes à la Direction régionale des collectivités territoriales (Marcou *op. cit.*).

Le 7 janvier 2008, la circulaire – NOR INT/B/08/00004/C – adressée par le ministre de l'Intérieur, des Outre-mer et des Collectivités territoriales aux préfets de Région (pour attribution) et aux préfets de départements (pour information) relance ses fonctionnaires dans l'optique d'aiguillonner les Régions :

« *Le recensement, la mise en cohérence et l'évaluation des dispositifs d'aides sont une priorité, en lien avec la politique globale d'amélioration de la compétitivité des entreprises menée par la Commission et la France au titre de la stratégie de Lisbonne : il s'agit de mesurer les effets de la politique mise en œuvre par la région elle-même, dans le cadre notamment du schéma régional de développement économique qui peut être élaboré à titre expérimental pour coordonner les différentes actions de développement économique* ».

En 2009, le rapport Krattinger et Gourault concluait que les SRDE n'ont pas permis d'établir la prééminence de la Région et d'éliminer la concurrence entre collectivités territoriales, faute de portée juridique (Marcou *op. cit.*). Par la loi NOTRe, depuis le premier janvier 2016 « *La région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique* » (art. L.4251-12 du CGCT). L'article L.4251-4 du CGCT confère au conseil régional la possibilité d'intégrer le SRDEII au SRADDET, et donc de relier le développement économique à l'aménagement.

Les Régions avaient jusqu'au 31 décembre 2016 pour adopter le SRDEII et jusqu'au 31 décembre 2019 pour réaliser le SRADDET. Le SRDEII doit être élaboré et adopté conjointement par le conseil de la Métropole et par le conseil régional (art. L.4251-15 du CGCT). Si aucun accord n'est trouvé entre la Métropole et la Région, la Métropole peut produire son propre document d'orientations stratégiques (art. L.4251-16). La différence entre le SREDII de la Région, et le document d'orientations stratégiques de la Métropole, réside notamment dans le fait que ce dernier ne peut pas définir des aides, ou son propre

régime d'aides en lieu et place de la place de la Région (article 1511-2 du CGCT). Les aides réglementées par la Région ne peuvent être accordées que par elle ou déléguées sur la base d'une convention (*op. cit.*). En préalable à la CTAP, la Convention Territoriale d'Exercice Concerté (CTEC) est le lieu dédié pour que les collectivités chefs de file, lorsqu'elles contractualisent, conventionnent, certaines de leurs compétences puissent négocier en amont des deux conférences qui rythment le SRADDET. Pour cela, « la région doit élaborer un projet de "convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence" (CTECC) pour chacun de ces domaines, le proposer aux communes et à leurs groupements et ce projet doit ensuite être discuté au sein de la CTAP » (Marcou *op. cit.*). Les Régions vont devoir composer avec leur Métropole, car sur le plan de l'aménagement du territoire à l'issue de la Réforme territoriale, elles sont censées être dans un optimum de fonctionnement et dotées des outils *ad hoc* pour engager leur projet de territoire (respectivement le SRADDET et le SCoT). L'institutionnalisation de la Métropole n'est pas sans empiéter sur les compétences de la Région qui, finalement, chacune à leur échelle, ont la charge de mener une réflexion sur l'aménagement de leur territoire respectif.

Du côté de la Région (chef de file) selon l'article L1111-9 du CGCT, la collectivité territoriale est tenue d'organiser les CTEC, pour l'exercice de ses compétences relatives à :

- « 1° À l'aménagement et au développement durable du territoire ;
- 2° À la protection de la biodiversité ;
- 3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ;
- 4° Au développement économique ;
- 5° Au soutien de l'innovation ;
- 6° À l'internationalisation des entreprises ;
- 7° À l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports ;
- 8° Au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. »

Du côté de la Métropole, selon l'article L5217-2 du CGCT, depuis le premier janvier 2016<sup>112</sup> :

« 1° Les métropoles sont compétentes en matière de développement et aménagement économique, social et culturel pour la :

- a) création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- b) Actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L.4211-1, ainsi que soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire ;

2° en matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

- a) schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document en tenant lieu ou carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;
- b) organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de mobilité ;

En termes de périmètre, face aux régions et au SRADDET, les métropoles deviennent compétentes en matière de SCoT ».

<sup>112</sup> Cette présentation ne prétend pas à l'exhaustivité.

Les Régions, pour réaliser leur SRADDET, qui est censé s'imposer au SCoT sont ainsi amenées à coopérer avec les Métropoles. Bien que les Métropoles ne soient instituées que depuis cette Réforme territoriale, leur compétence en matière de SCoT les dote d'un outil qui dispose d'une antériorité et d'une légitimité très forte face au SRADDET. Une fois le SRADDET approuvé, les SCoT, auxquels le SRADDET est opposable devront prendre en compte le SRADDET au gré de leur mise en révision :

*« Une analyse de la compatibilité du SCoT avec le SRADDET ainsi que de la prise en compte et une délibération sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en compatibilité doit être prise au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur du SCoT faisant suite à son élaboration ou sa révision. Elle portera sur les documents entrés en vigueur ou révisés après l'intervention de cette délibération (le SRADDET). La collectivité devra ensuite re-délibérer tous les trois ans à compter de la délibération portant maintien en vigueur ou mise en compatibilité du SCoT » (Doré 2020).*

La coexistence pacifique entre la Région et la Métropole est-elle permise ? Le développement économique est une composante forte de l'aménagement du territoire dans la mesure où le modèle économique français (si nous excluons l'agriculture), quant à présent, reposait sur un modèle de développement favorisant la consommation foncière, alimentant l'étalement urbain par l'implantation d'équipements ou le déploiement d'infrastructures de transport (Alexandre, Schmitt, Thibault 2014). Les géographes Daniel Béhar et Philippe Estèbe (2006) allaient jusqu'à évoquer la fausse évidence régionale en matière de développement économique. Leur analyse à partir des SRDE relate que le périmètre régional somme toute administratif, n'est pas un territoire pertinent au regard du fonctionnement effectif de l'économie territoriale. Faire des Régions les guichets de l'aide aux entreprises peuvent les mener à des aberrations par la conduite de stratégies égoïstes.

Les Métropoles sont associées de plein droit à l'élaboration des documents de planification dès lors qu'ils ont une incidence sur le périmètre de la Métropole. Cette disposition n'a aucun sens. Une Métropole peut être assimilée à un commutateur, les Métropoles s'inscrivant dans le périmètre des Régions, mais ayant des intérêts qui pour certaines dépassent le périmètre de ladite Région, cela rend insoluble ce qui relève de l'intérêt métropolitain et ce qui ne l'est pas. Dans cette hypothèse, il semble permis de s'autoriser à penser que les Métropoles adoptent une stratégie de développement de l'espace métropolitain égoïste.

Le rapport signé Pierre Cohen remis à Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, sur la relation entre les Métropoles et les Régions dans la nouvelle organisation territoriale de la République prévoit un Contrat de Coopération Région-Métropole(s) (CCRM). Les CPER comportaient un volet métropolitain, mais ces nouveaux dispositifs semblent donner un rôle moins subsidiaire à la Métropole. Et pour cause, il semble que la possibilité soit offerte aux Métropoles de tourner le dos à leur Région puisque la Métropole peut aussi contractualiser directement avec l'État via les pactes État/Métropole. Ces contrats sont scindés en deux parties : l'une intéresse à proprement parler le développement économique et l'autre la coopération avec l'hinterland métropolitain. Les travaux conduits par Gwenaël Doré (2020) font état que sur 169 actions recensées en 2017, 127 portaient sur le volet pacte métropolitain d'innovation, tandis qu'un quart seulement (42) était dédié à la coopération fondée sur une ou plusieurs actions en faveur de territoires périphériques (*Ibid.*).

La coexistence des Régions et des Métropoles et la structure des dispositifs contractuels concourent à entretenir la dualité classique métropole/hinterland. Le positionnement du discours de la politique régionale, au nom de l'égalité des territoires, dans le cadre de la démarche SRADDET, devrait être amené

à s'accommoder de cette dialectique qui consiste à trouver le juste dosage entre aider sa Métropole à se développer sans que cela ne favorise la déshérence dans les territoires sous-densifiés. Et ce, alors que l'intérêt métropolitain et l'intérêt régional n'ont aucune définition légale clairement affirmée.

## V. SRADDET : exercice de synthèse et perspectives de l'outil

Nous avons évalué le SRADDET de manière théorique, sans nous départir de la démarche institutionnaliste propre aux sciences politiques. Le point de mire était d'observer le SRADDET, en tant que prototype et instrument d'action publique en préalable à l'exercice de rédaction par les Régions. Nous avons pu observer par une brève diachronie que la Région fut instituée en qualité d'échelon de planification tandis que la décentralisation de l'urbanisme s'est opérée au niveau des communes. Par la LOADT de 1995, le législateur (à titre expérimental) érige l'échelon local comme le point d'ancrage de l'aménagement du territoire au travers d'une notion : le pays, qui, en un sens, renoue avec la géographie vidalienne.

La Région ne fut pas oubliée pour autant, car dans le même temps, le législateur par la LOADDT revisite le SRADT et renforce sa dimension prospective. À l'issue, le SRADDT, au mieux, était un document de référence, d'orientation. C'est-à-dire un instrument de diagnostic qui portait sur les grandes réflexions régionales, mais il n'y avait pas plus de liens que cela avec les territoires *infra*. Sa déclinaison opérationnelle avec les niveaux infrarégionaux fut essentiellement menée par des incitations financières. Le Comité stratégique de la DATAR pointa d'ailleurs cette faiblesse :

*« en préconisant de faire des SRADT, jusqu'ici purement incitatifs, de véritables documents normatifs donnant à la région une compétence en matière de planification spatiale et de définition des grandes politiques d'aménagement du territoire et de développement économique » (Baudelle, Kunzman 2004).*

Il est apparu que c'est moins au regard du caractère facultatif que les schémas régionaux ne firent pas d'émule, qu'en raison de leur faible directivité. Au niveau méso, les SRADDT étaient concurrencés par un document surplombant, la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), instituée par la LOADT. Surplombant, car ces documents sont à la seule initiative de l'État. À partir de la loi SRU les schémas régionaux purent être mobilisés par les Régions pour adresser à l'État une demande de DTA (DATAR *op. cit.*). Ce point nous semble important car il permet de pressentir qu'il y avait une attente réelle de la part des Régions d'être investies d'un document à caractère prescriptif. Certaines Régions ont mené des actions en ce sens. Face à la faible directivité des SRADDT, les Régions PACA, Nord-Pas-de-Calais et Picardie ont essayé de rendre le SRADDT plus coercitif en instaurant des directives régionales aménagement (Alexandre, Smith, Thibault *op. cit.*). Nous avons également pu observer que l'ARF avait également servi de caisse de résonance pour porter cette attente des Régions auprès du Sénat.

Le rapport sur les SRAD(D)T réalisé par la coopérative Acadie pour le compte de la DATAR (*op. cit.*) dégageait trois savoir-faire stratégiques acquis par les Régions : la prospective territoriale, l'animation du débat public, la réalisation de schémas sectoriels. Ces compétences permettent de rendre visible à l'échelle supralocale des territoires à enjeux (*Ibid.*). Sur la base de ce constat, les pistes tracées par les rédacteurs quant à l'évolution des SRAD(D)T interrogeaient la planification régionale sous deux aspects : celui du mythe du schéma global à caractère prescriptif, mais également la capacité des Régions à développer et agencer les trois fonctions initiales. Pendant 20 ans cette question est restée sans réponse, l'examen du SRADDET permet d'observer factuellement la tendance qui s'opère.

Le rôle de la Région par le SRADDET se précise en matière de prospective comme supplétive à l'action étatique. Pour piloter l'action publique, il faut une hauteur de vue. Trois décennies après les SSC, le

caractère obligatoire et systématisé de la démarche SRADDET confirme le rôle du niveau régional pour agréger de l'information territoriale à cette échelle. Dans le même temps, la réalisation du SRADDET devrait rapprocher les Régions des instances de planification, c'est-à-dire : l'échelon local/intercommunal.

Le positionnement du législateur n'est cependant pas clair au regard du partage des souverainetés. La suppression de la CGC pour les Régions, leur rôle de chef de file en matière d'aménagement et développement économique nous semble donner des signaux en faveur d'un renforcement du principe de spécialité qui animait l'esprit du législateur dès l'acte I de décentralisation. Le caractère intégrateur et prescriptif du SRADDET, en revanche, confère un rôle clef à la Région dans la mise en cohérence des politiques publiques. Tout l'enjeu de la démarche SRADDET étant d'éviter que l'exercice de rédaction ne se fracasse contre le droit constitutionnel, au regard du principe de non-dépendance hiérarchique et du principe d'égalité des collectivités devant l'État. Et ce, d'autant que la Région ne bénéficie pas d'une légitimité historique pour s'ingérer dans les documents de planification inférieurs.

Le SRADDET, à son échelle, se pose comme un instrument de régulation transversal entre les différentes politiques publiques par la concertation, la délibération, voire la démocratie participative, pour mettre en discussion un projet de territoire. Le SRADDET est une occasion d'articuler les différents niveaux institutionnels qui agissent sur le territoire régional, et donc, de faire le lien entre la prospective et la planification, l'aménagement de l'espace et l'urbanisme. Dans un souci de cohérence, le SRADDET doit permettre à chaque acteur territorial d'agir à son échelle en synergie et non en antagonisme avec le projet de territoire porté par le SRADDET. À cette fin, des rapports normatifs souples débouchent sur la possibilité de coconstruire le SRADDET entre la Région et les différents acteurs de la planification à l'échelon infrarégional. Cet élément apparaît déterminant pour relever l'enjeu d'efficacité de l'action publique. Tracer un horizon de projection, tendre vers le même but via un panel d'objectifs partagés sont des éléments structurants qui devraient permettre de relever d'une part, le défi de la lisibilité et de la clarification de l'action publique et d'autre part, celui de l'égalité des territoires.

Le SRADDET peut contribuer à examiner si les actions menées ont permis de faire progresser les capacités et les compétences des opérateurs qui y ont participé. Le travail d'animation, de partenariat et de concertation entre les acteurs qui formalisent le diagnostic territorial en guise d'état des lieux, les ambitions qu'ils se donnent, le cadre réglementaire et le suivi des règles vis-à-vis des documents auxquels ils s'imposent, font du SRADDET un référentiel déterminant pour l'évaluation de l'action publique. L'élaboration d'indicateurs de suivi, la prise en compte des incidences environnementales, leur suivi via des procédures de *monitoring* et l'obligation légale de réviser le SRADDET tous les 6 ans au gré des procédures de mise en révision nourrissent de telles hypothèses.

Si ces dispositions permettent d'observer le rôle potentiel de la Région, cela ne présage en rien l'affirmation d'un pouvoir régional. La formalisation d'un projet de territoire peut toutefois conférer à la Région une ressource institutionnelle qui pourrait lui permettre une relative ascendance sur les EPCI par un pouvoir d'influence : celui de faire prendre conscience. La prospective territoriale représente :

*« [...] une maïeutique puissante pour engager les acteurs locaux sur la voie de stratégies volontaristes et proactives, assises sur une convergence du possible et du souhaitable et dont les éléments sont, in fine, transposés en actions d'aménagement ou de développement dans un document contractuel ou stratégique » (Godet, Durance p. 111-140. 2011).*

Dans cette perspective, la prospective territoriale nous semble être une pièce essentielle. Ceci, à plus forte raison que l'exercice prospectif doit préfigurer à l'exercice de planification et de contractualisation/territorialisation.

## VI. Un SRADDET, des horloges

La dimension prospective devrait donner des signaux pour orienter les politiques publiques. Le lien entre les politiques contractuelles et les SRADT nous semblait être, au demeurant, l'esprit des lois de 1982 et 1983. Cependant, les SRADT n'étaient pas obligatoires, ils courraient sur des pas de temps de cinq ans, les CPER dans leur version initiale sur une période de sept ans. À l'issue des cinq années, les SRADT entraient en révision. Il pouvait apparaître délicat que les anciennes générations de SRAD(D)T infléchissent les engagements contractuels qui les ont précédés et qui ont une inertie sur plusieurs années, tout en faisant le lien avec les territoires<sup>113</sup>.

Pire, la prolifération des contrats territoriaux d'action publique qui a eu lieu au cours de la décennie 1990 à tous les niveaux de la planification territoriale comportait un risque : celui d'atomiser l'action publique et de battre en brèche l'impératif de cohérence de l'action publique inféodé notamment aux enjeux d'une société de plus en plus mobile. Dans cette hypothèse, il n'est pas déraisonnable de s'autoriser à penser que le SRADDET puisse jouer le rôle de référentiel pour l'action collective, permettant de faire office de boîte de dialogue pour favoriser l'interterritorialité<sup>114</sup>.

Cette première génération de schéma a une particularité : celle d'être synchrone au temps de mandat. Plus qu'avant, le SRADDET est un exercice de prospective qui revêt une dimension politique. Le projet de territoire du SRADDET résulte d'un scénario préférentiel et fixe les orientations à moyen terme pour concrétiser une vision de l'avenir à l'échelle régionale. Les mandatures vont-elles s'en saisir ? Cette première génération de schéma est une opportunité de faire un état zéro de la réalité du territoire régional au moment où une équipe prend le pouvoir. Quant à la séquence qui intéresse la fin du mandat, au même moment, dans un souci de contrôle et de suivi des orientations du SRADDET un bilan est à réaliser. Celui-ci devra être remis dans un délai de six mois au nouvel exécutif régional. La mise en révision du SRADDET à l'occasion du renouvellement des exécutifs, au jeu de l'alternance politique, peut faire du SRADDET un outil au service de l'information et de la formation du nouveau gouvernement régional. À cette occasion, le gouvernement régional pourra décider de poursuivre les orientations antérieures, d'ajuster ou de réviser le document. Pour l'heure, les discours de politique générale restent discrets sur l'existence de la CTAP : seules six Régions l'ont évoquée à cette occasion (ADCF 2016).

La synchronisation du SRADDET au mandat régional ne doit pas occulter la désynchronisation des horizons temporels qui demeurent entre le temps du SRADDET (à 20 ans) et le temps du mandat régional (six ans). La dialectique qui en résulte est aisée à comprendre : un élu, est-il capable d'engager des réalisations qui porteront leurs fruits dans dix ou quinze ans, mais qui concrètement sont susceptibles de créer un endettement de la Région à court terme ? Un élu peut-il prendre cet engagement, en sachant pertinemment que cet endettement risque de grever le bilan comptable de la mandature ? Car bien que les investissements/dettes figurent au passif et concourent à l'équilibre du bilan comptable, ils peuvent peser lourdement dans le bilan politique. Particulièrement lorsqu'ils font le jeu de l'opposition pour alimenter une critique sur des questions de sérieux et de maîtrise budgétaire. Quant au lien entre la prospective et la planification territoriale, la coordination entre les différents échelons de la planification est un réel défi pour les Régions sous l'angle de la géographie politique. Dans le rapport de la Région aux EPCI, quant à présent, le CGCT n'imposait pas de transcription des règles des SRAD(D)T dans les SCoT.

113 Pour l'exemple, la génération des CPER 2000-2006 a été signée avant l'adoption des SRADDT. Partant, ces schémas se trouvaient dans une mauvaise posture pour orienter la contractualisation.

114 « L'interterritorialité d'une collectivité territoriale [...] signifie qu'elle conçoit et arbitre ses politiques publiques en fonction des besoins de circulants-usagers qui n'y résident pas, tout autant qu'en fonction des besoins de ses habitants-électeurs (eux-mêmes « pris en charge » également par les services d'autres territoires). » (Béhar, Estèbe, Vanier 2014). Cela consiste à « produire des biens et des services d'intérêt public en adéquation avec une société dont les usages outrepassent constamment les territoires sans pour autant les renier. » (Ibid.).

## Chapitre 5 : Le SRADDET ou le défi de l'intégration territoriale : de l'appropriation technique et politique à la mise œuvre de la rédaction du document

Le chapitre que nous ouvrons est là pour observer l'appropriation des SRADDET dans trois Régions laboratoires. Dans un souci de cohérence, le chapeau méthodologique global de ce chapitre conserve l'approche institutionnaliste. Sans se départir de celle-ci, le caractère intégrateur du SRADDET oblige à une certaine souplesse. Pour cela, nous avons emprunté un versant interactionniste, au sens de la pensée wébérienne, où le pouvoir est envisagé comme une relation d'influence. La méthodologie est, *in fine*, conditionnée par l'originalité de l'outil. Car, outre son caractère obligatoire, c'est le positionnement des Régions face au défi de la cohérence de l'action publique par la réalisation d'un document prospectif, intégrateur et normatif qui est questionnée.

La raison en est que, plutôt que de tout régler par le droit positif, le législateur laisse faire les Régions qui, dès lors, doivent s'exercer à l'art de la négociation. Et pour cause, le pouvoir normatif que confère le SRADDET à la Région ne doit pas écorner les principes constitutionnels qui régissent les collectivités territoriales. Pour les Régions, le défi du SRADDET, relève de son intégration en tant que pièce maîtresse dans les rouages du mécano territorial. Pour éviter de gripper la mécanique, le caractère prescriptif du SRADDET ne positionne pas clairement le rôle de la Région. À cette fin, une brèche juridique est ouverte par la notion de mise en compatibilité et ce, dans un souci d'éviter de faire voler en éclat le pacte républicain<sup>115</sup>. À des degrés variés, cela ouvre la perspective d'une action publique faite de compromission ; à l'extrême, c'est une véritable inversion des pôles qui peut se produire. L'action publique serait alors, non plus, hiérarchique et normative, mais ascendante, venant des territoires infrarégionaux et attesterait d'un positionnement régional qui tient moins du diktat que du gentil organisateur.

Dans le droit fil de l'école de Chicago et notamment celui de la sociologie constructiviste, la mise en œuvre de la rédaction du SRADDET par les acteurs régionaux, nous semble une opportunité pour observer la capacité des acteurs à construire un projet de territoire, en fonction de leur représentation de la réalité, et plus encore, de leur capacité à se projeter collectivement dans l'avenir. La réussite d'un tel exercice relève du bon usage de la gouvernance territoriale qui généralement mobilise l'articulation entre pratique et discours, sur le lieu d'exercice privilégié, les territoires (Pasquier, Simoulin, Weisbein 2013).

Pour mettre en regard les attendus du législateur, le choix des acteurs s'est porté sur ceux qui ont vocation à rendre opérationnelle la Réforme territoriale. C'est donc dans l'enceinte des Hôtels des Régions Bretagne, Pays de la Loire, Occitanie que nous avons collecté notre matériau auprès des équipes techniques en charge du SRADDET comme des élus qui le porte. Le corpus est également constitué des discours des présidents de Région au moment du lancement des documents. Nous n'avons pas pu traiter de la Région Bretagne sur un même pied d'égalité que ses consœurs, nos *e-mails* et nos relances téléphoniques étant restés lettre morte.

Pour les Régions Occitanie et Pays de la Loire, deux entretiens ont été réalisés avec des acteurs qui officient dans des structures porteuses de SCoT afin d'avoir une lecture croisée qui permet de convoquer l'altérité qui s'opère entre les niveaux d'échelle de l'aménagement du territoire et de la

---

115 Le terme est quelque peu galvaudé, nous entendons par là, la question de l'égalité entre les niveaux de collectivité territoriale.

planification territoriale. Cette articulation des échelles est tout autant permise par l'expérience des acteurs régionaux. La mobilité électorale, professionnelle, fait que l'on ne naît pas, on ne vit pas, dans un Hôtel de Région. En cela, les acteurs ont un point de vue multiscalair qui donne de l'épaisseur à notre matériau et comme ce sont aussi des citoyens-habitants, ces acteurs ont aussi une expérience sensible du sujet.

Situation	Région Occitanie	Situation	Région Pays de la Loire
Coprésence (Perpignan)	Vice-président des commissions Aménagement du territoire, Culture et Méditerranée	Coprésence (Nantes)	Équipe technique SRADDET
Coprésence (Toulouse)	Directeur des Affaires européennes et de la contractualisation régionale		
Coprésence (Montpellier)	Équipe technique SRADDET	Coprésence (Nantes)	Équipe technique SRADDET dans le contexte de l'abandon du projet de plateforme aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes.
Coprésence (Toulouse)	Vice-président, Aménagement, cohésion des territoires et Ruralité		
Coprésence en qualité d'observateur (Perpignan)	Atelier territorial sur la thématique de l'élaboration du fascicule de règles avec les PPA	Coprésence (Nantes)	Référent cabinet de la présidente de Région
Entretien avec des structures porteuses de SCoT			
Coprésence (Montferrand)	Directrice PETR Lauragais	Coprésence (Le Mans)	Chargé de mission SCoT Pays du Mans

**Tableau n° 14 : Acteurs rencontrés lors des entretiens semi-directifs**

La collecte du matériau fut réalisée sur la période 2017-2018, soit lors de l'élaboration des SRADDET. Cela nous semblait une opportunité pour recueillir le sentiment à chaud des acteurs à l'égard du document, et sur la volonté de la Région d'intégrer le SRADDET par des stratégies organisationnelles, contractuelles, normatives. Le contexte de l'abandon du projet de l'aéroport du Grand Ouest nous semblait également être un élément marquant pour la Région Pays de la Loire. Fort de cet *a priori*, il nous apparaissait intéressant, un an après le premier entretien, de retourner à Nantes pour tester cette hypothèse.

Notre démarche part du postulat que le récit individuel est immanent dans la mesure où il engage un projet de territoire. En cela, les entretiens semi-directifs sont par induction à même d'être transposés en tant que projet politique. Les citations des entretiens sont utilisées à des fins illustratives. Il s'agit de mettre en relation des éléments théoriques et institutionnels ainsi que le sentiment des locuteurs. Le recueil de matériaux différents mais comparables doit permettre de dégager un schème commun qui permet de jauger le SRADDET comme un nouvel instrument de régulation de l'action publique et plus largement le fait régional.

À ce moment clef, le sujet apparaissait quelque peu sensible et certains acteurs rencontrés ont émis le souhait que la restitution de leur propos soit anonymisée. Nous avons scindé notre matériau entre le point de vue de l'élue et de l'équipe technique, sans toutefois préciser la fonction exacte des locuteurs. Quant à la Région Bretagne, à défaut d'avoir pu entrer par la porte, nous sommes passés par la fenêtre. Sur la partie technique, nous nous sommes appuyés sur un mémoire de master

réalisé par des étudiants de Polytech Tours afin d'appréhender le point de vue des chargés de l'aménagement du territoire. Concernant la partie politique, nous avons consulté le bilan de la concertation avec les territoires, ou encore le rapport d'enquête publique inhérent à la démarche SRADDET disponible en ligne.

Pour évaluer le positionnement des Régions dans leur capacité et leur volonté à se saisir du document, la dialectique nous semblait être un sésame tout à fait approprié. Le point focal qui structure nos observations et nos analyses relève du caractère intégrateur et normatif du SRADDET. Dans une première partie, nous observons comment les Régions ménagent la dialectique du SRADDET à l'intérieur des Hôtels de Régions. Comment les équipes techniques appréhendent-elles le document (I.1) ? Quel est le message porté par les exécutifs par-delà les murs de la Région (I.2) ?

Dans une deuxième partie, nous faisons l'hypothèse que les outils fournis par le législateur ne sont pas satisfaisants pour que le SRADDET puisse s'insérer dans les rouages du mécano territorial (II.1). Forts de ce constat, nous examinons les ressorts mis en œuvre par nos Régions pour construire cette première génération de schéma (II.2 ; II.3 ; II.4 ; II.5), nous approchons la dimension contractuelle dans une partie III.

Schématiquement, le SRADDET peut être assimilé à une forme d'interterritorialité verticale. Pour traiter de ces questions, nos entretiens étaient faiblement directifs. Nos échanges étaient structurés par une rapide présentation de nos travaux sur la Réforme territoriale et de son déficit de fonctionnalité au regard de notre état de l'art, notamment sur la relation métropole/hinterland. Ceci permettait implicitement de placer les enjeux de cohésion politique au cœur du système d'acteur. Par la suite, nous laissions nos locuteurs s'exprimer sur le sujet. Fort d'un constat systématiquement partagé à l'égard de cette Réforme territoriale, la glace était rompue et le SRADDET s'imposait assez naturellement dans les échanges.

## **I. Le SRADDET dans la coulisse des Régions : *focus* sur l'épreuve de l'intégration technique et politique**

La sociologie qui nous intéresse ici se déroule dans la coulisse du SRADDET, à l'intérieur même des Hôtels de Régions. Elle se bâtit sur l'hypothétique relation dialectique qui pourrait s'opérer entre le savant et le politique quant à leur positionnement à l'égard du SRADDET.

### **I.1 La prescriptivité, un levier potentiel pour investir politiquement le SRADDET**

*« Il y a des choses qu'on va vous dire, à vous géographe, on va vous tenir un discours de salon, les élus en particulier. »* (Équipe technique SRADDET – Région Pays de la Loire)

Qu'une Région soit fusionnée ou non, la première difficulté du SRADDET relèverait de la bonne intégration au sein des exécutifs. Les Régions déclaraient avoir entamé des « *travaux prospectifs* » (Limousin, Bretagne...) d'autres parlaient plutôt « *d'études préalables* » (Aquitaine, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur) Mais la « *procédure SRADT* » proprement dite n'a pratiquement pas été lancée (sauf Auvergne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) » (Morvan 1998 p. 42). Quant à présent dans nos Régions, l'exercice prospectif dans le cadre de la réalisation des SRADDT n'avait pas déchaîné les passions.

En ex-Région Languedoc-Roussillon, le choix retenu avait été de ne pas « *se lancer dans une usine à gaz à évaluer puisque de toute façon on n'a jamais rien fait avec un schéma. [...] Allez sur le terrain, allez voir un SCoT, demandez-lui s'il connaît l'ancienne génération de schéma, les SRAD(D)T, vous allez voir. Et même dans les autres Régions, allez demander si on connaît le SRAD(D)T. On va dire : «oui, et on a fait un super SRAD(D)T». Allez voir les acteurs locaux comment ils s'en saisissent. Ils ne le connaissent pas et ne l'ont pas lu.* » (Équipe technique SRADDET – Région Occitanie).

Et pour cause ! « *La génération précédente de document de planification, les SRADDT, a servi à caler les meubles* » (Équipe technique SRADDET – Région Pays de la Loire). Le futur nous dépasse, et nous dépassera toujours (Vanier 2015), ceci faisant qu'« *à chaque fois qu'on fait de la prospective, on se trompe. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas en faire, mais il vaudrait mieux écrire un chapitre sur le hasard. Après cela n'empêche pas d'avoir des temps de réflexions, de se projeter dans l'avenir, de chercher à travailler la cohérence des politiques publiques, on peut en reparler; ça peut servir à plein de choses le SRADDET.* » (Équipe technique SRADDET – Région Pays de la Loire).

Le ton des entretiens du côté des experts est donné à l'égard de leur expérience professionnelle passée, d'aucuns le trouveront un tant soit peu maussade, ombrageux voire cynique, mais il reflète bel et bien la réalité des acteurs rencontrés. Tous sont investis de la chose publique, tous sont confrontés à une dialectique : celle du savant et du politique : « *et c'est compliqué, car il y a plein de façons d'appréhender les choses. Il y a ce que je peux en penser et il y a... Moi je suis un fonctionnaire, fût-il haut, mais ce sont les élus qui décident* ». (Ibid.).

En interne, l'équipe technique de la Région Pays de la Loire s'est questionnée à la mesure des différents schémas en route à intégrer obligatoirement au SRADDET, et « *par rapport aux documents de 1 000 pages des trois ou quatre schémas, nous étions partis sur un document de 100 pages, et nous avons des commandes pour que ça passe à 60, alors, le SRADDET, ce qu'il va y avoir dedans...* » (Ibid.).

En externe, « *Pour présenter la démarche prospective, la Région a une relation particulière avec les Métropoles. Nous sommes allés la présenter il n'y a pas longtemps. Pour l'exemple, nous avons rencontré le maire du Mans, Jean Claude Boulard, figure classique du socialisme, énarque très provocateur, et sur le SRADDET il vous dit : "on n'a jamais rien fait avec un schéma, même l'État a abandonné la planification, et même les Soviétiques ils n'en font plus"* » (Ibid.).

En synthèse, « *Derrière, le discours des élus, il y a ce qu'on croit vraiment. Les anciens schémas, les SRADDT, n'étaient pas forcément perçus par les équipes dirigeantes des régions et au niveau national comme un enjeu majeur. Parce qu'ils n'étaient pas prescriptifs* » (Équipe technique SRADDET – Région Pays de la Loire). En somme, « *Le SRADDT, c'était juste stratégique et ça ne s'imposait à personne derrière. Donc, pour faire vivre un outil comme celui-là, ce n'était vraiment pas simple.* » (Équipe technique SRADDET – Région Occitanie).

D'après le rapport de la DATAR (2003), en matière de prospective, quant à présent le positionnement de nos trois Régions sur les SRADDT oscillait entre un livre blanc et un document de programmation. Il semble que cette première génération de schéma, par son caractère prescriptif, permette de rompre avec l'atonie, voire avec l'attitude désabusée de nos locuteurs qui jusque-là avait prévalu.

À l'issue de cette première sous-partie, nous pouvons valider l'hypothèse que l'aspect normatif du SRADDET apparaît comme un outil potentiel pour donner de l'épaisseur au document. *A minima*, le caractère normatif peut-être un moyen de donner du corps à la prospective territoriale.

## I.2 La prescriptivité du SRADDET : bombe atomique ou pétard mouillé ?

*« La question se pose aujourd'hui de savoir s'il ne serait pas possible d'aller plus loin, en conférant, par exemple, au SRADT une portée plus forte, telle que ses prescriptions s'imposeraient à l'ensemble des collectivités infrarégionales, notamment en matière d'urbanisme. » (Morvan 1998).*

Les SRAD(D)T devaient être le relais de la politique nationale. L'abandon du Plan de la nation n'a de fait pas concouru à ce que les Régions se saisissent de l'outil et ce constat est également partagé par Yves Morvan (*Ibid.*). Cependant, nous avons pu observer qu'il y avait une réelle volonté politique de la part des élus régionaux d'être investi d'un schéma régional à caractère prescriptif. Ceci fut revendiqué dès l'ère des SRADDT par nombre de Régions.

Cette ambition était souhaitée par celles-ci à différents degrés. Si l'Alsace était la Région qui avait la position la plus affirmée, les Régions Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Pays de la Loire y étaient – dans une moindre mesure – favorables. Il reste du moins possible d'observer que tout le monde ne voit pas cela du même œil. Le bloc local, largement représenté au Parlement, n'a pas manqué d'allumer des contre-feux pour éviter l'affirmation d'un hypothétique d'un pouvoir régional. L'article 6 de loi NOTRe, sur la prescriptivité, a fait l'objet d'amendements de la part des parlementaires. Des sénateurs-maires, jusqu'à la majorité de gouvernement de l'Assemblée nationale, le projet fut d'effectuer un travail de sape du caractère normatif du document (Peinturier 2018).

Confier le SRADDET aux Régions c'est jeter un pavé dans la marre... des bassins de vie. Le remous à la surface peut perturber les élus locaux, les présidents à la tête des EPCI, et leurs équipes techniques respectives en charge des documents de planification infrarégionaux qui sont, depuis des années nous l'avons vu, le pivot de la planification en France. Dès le départ, les élus et les techniciens en charge du SRADDET se sont basés sur le caractère légaliste et il s'est rapidement posé la posture politique à adopter au regard du caractère prescriptif du document.

Le site du conseil régional de la Région Bretagne, bien que le SRADDET relève du CGCT a estampillé le schéma en qualité de document de planification. Il est clairement précisé qu'« *il ne s'agit pas de planifier l'avenir; ce que l'accélération du temps rend de plus en plus vain, mais de l'éclairer, de le comprendre, d'en favoriser la connaissance et de prévenir ou anticiper au mieux les conséquences et opportunités des mutations en cours.* ». La Bretagne, Région à la périphérie de la France et de l'UE, était la « *Deuxième région la plus pauvre de France en niveau de vie dans les années 1950. Le "miracle breton" s'est réalisé grâce à une "union sacrée" des forces vives du territoire, qui marque encore le fonctionnement de ce dernier.* » (*op. cit.*). Cette Région est un cas singulier par « *la force des représentations qui lui sont liées* » (Giblin 2005 p. 280).

Si le CELIB disparaît au cours des années 1970, l'esprit demeure<sup>116</sup>. Au cours des années 1990 la B-15 voit le jour, des réunions trimestrielles menées par la Région rassemblant les quinze puis les seize plus grandes collectivités territoriales de la Région. La singularité de l'histoire de son développement occulte l'idée d'un schéma imposé. La Région par la démarche SRADDET (la Breizh cop) entend faire de cette Région un « *monde à vivre* » et affiche la volonté de « *prendre son destin en main* ». L'incipit du SRADDET est clair : « *Penser ensemble notre avenir pour ne pas le subir* ». À l'intérieur est revendiquée la volonté d'une « *rupture négociée* » (p. 13 ; 49 ; 175), la Région ne souhaitant pas attendre que les décisions face aux grands enjeux planétaires se prennent à une autre échelle.

116 Le CELIB a concouru largement au régionalisme fonctionnel et à l'émancipation des Régions par la création des CODER.

Par le SRADDET, il s'agit de faire partager le plus largement possible les orientations de la collectivité et « *Il est essentiel que les objectifs du SRADDET ne soient pas perçus comme des choix imposés et non discutés, pire, comme l'exercice d'une tutelle régionale. Les objectifs du SRADDET ne seront acceptés et efficaces que s'ils résultent d'une adhésion librement consentie à une vision partagée de l'avenir de la Bretagne* » (SRADDET de la Région Bretagne p. 9). Dans un contexte spécifique de coopération historiquement quasi institutionnalisée entre les collectivités, le conseil régional de la (Région Bretagne) « *cherche avant tout à créer du consensus avec ses partenaires et le public, indépendamment des possibilités offertes* » (op. cit.).

En Région Pays de la Loire, le référent cabinet de la présidente nous confiait que la posture qui sera adoptée par la Région pour s'approprier le document sera de s'en tenir à son rôle de collectivité de projet. Ici, « *ce n'est pas la Bretagne, on est en Pays de la Loire une région créée il y a 40 ans, c'est un périmètre administratif. Des départements qui au départ n'avaient pas grand-chose à voir entre eux et qui ont appris à travailler ensemble et qui gardent chacun leur singularité. C'est pour cela que lorsque Hollande a commencé à évoquer les fusions, en Région Pays de la Loire, ses élus, toutes sensibilités confondues, souhaitaient rester ensemble parce que l'argument c'était qu'il y a 40 ans on nous a forcé à travailler ensemble, ce n'était pas simple et aujourd'hui que ça commence à marcher ; on voudrait casser cela, 40 ans de travail !* ».

La présidente de l'exécutif est claire : « *Notre volonté est de porter une véritable ambition pour les Pays de la Loire, sans ajouter de la complexité et des normes qui étouffent trop souvent les projets locaux [...] Avec le SRADDET, la Région souhaite convaincre plutôt que contraindre* » (Mot de la présidente de Région dans l'éditorial du SRADDET). L'équipe technique est à l'unisson : « *Des règles, des règles, des règles, on ne sait pas ce que c'est que les règles [...] Les élus locaux en France et ici en Région Pays de la Loire en particulier, ne veulent pas d'obligation, pas de contrainte* ». La posture des élus régionaux sera d'éviter de venir chahuter les documents de planification inférieurs et antérieurs. La prescriptivité, si techniquement elle était perçue comme un outil pour faire vivre le schéma régional (*supra*), politiquement elle est assimilée à un couteau, mais « *un couteau qui taille tellement que finalement on a peur de s'en servir* » (*Ibid.*). Le SRADDET c'est « *une bombe atomique* » (*Ibid.*). Le niveau régional détient le code du tir nucléaire, mais comme toute arme de destruction massive, la prescriptivité est « *une arme tellement dévastatrice que finalement on ne l'utilisera pas.* » (*Ibid.*)

Les Régions sont fortes de l'expérience des prescriptions émises par les SCoT. Les règles ont tendance à être assez mal accueillies par les élus locaux, « *si on rajoute une couche par le SRADDET qui est en plus loin des territoires, ça posera problème* » (Chargé de mission SCoT – Région Pays de la Loire). La posture serait donc à la *path dependency* (dépendance du sentier), autrement dit :

*« Ce n'est pas parce que le SRADDET est prescriptif que ça va changer la face du monde. [...] Les gens en ont assez d'avoir des strates de normes. Vous devez faire un PLU, faut faire attention au SCoT, faut faire attention aux orientations de si de mi, et en plus faudrait faire attention au SRADDET ? À l'issue du SRADDET on devrait modifier des documents qui viennent d'être approuvés parfois sur des procédures longues de mille pages ? On devrait par exemple changer le SCoT de Nantes – Saint-Nazaire dans lequel il y a Europort alors que cela a été très compliqué et délicat à gérer ? Alors on va prendre bien soin de rester à un niveau régional et a ne pas être trop*

*contraignant, etc. Cette posture-là va rester, je pense. »* (Équipe technique SRADDET – Région Pays de la Loire)

Vu la taille imposante de la Région Occitanie, un périmètre constitué de deux Métropoles et plus de 4 500 communes, le problème est de fait démultiplié, « *le parti pris des élus ici a été de dire : c'est complexe, ça suppose des arbitrages, au bout d'un moment, on n'est pas prêt, on ne sait pas [...] Le SRADDET c'est un document de planification avec des règles, donc ça... ça fait suer tout le monde, mais ce sont les attendus de la loi* ». (Équipe technique SRADDET). L'analyse en ligne du discours de lancement du SRADDET de la Région Occitanie est à cet effet intéressante pour augurer le positionnement des élus régionaux.

Le discours est calibré : 22 minutes pour le préfet de Région, 22 minutes pour la présidente de Région. La tonalité du discours est performative et légitime le document. La présidente de Région est sans détour : « *Occitanie 2040 est une chance, son but : produire de la valeur ajoutée pour la région, l'ensemble des territoires et des acteurs. C'est notre destin commun, notre feuille de route que nous allons bâtir [...]* ». La présidente de Région déclare « *goûter assez peu le jacobinisme* » et affirme la volonté de mettre en œuvre la « *République des territoires* ». Le discours institutionnel est clair : « *Depuis la loi NOTRe, la Région est chef de file en aménagement, toutefois, il est hors de question de dicter des conditions. [...] cela ne sera pas un schéma strict fait de règles imposées d'en haut [...] c'est surtout une prescription qui sera négociée* » (Discours de la présidente de la Région Occitanie à l'occasion du lancement du SRADDET le 2 octobre 2017).

Il est possible de détecter la recherche d'un équilibre dans le discours des présidents de Régions, à l'occasion du lancement des SRADDET ou dans l'incipit des documents. Ces éléments sont le reflet du ménagement de la dialectique de l'égalité des territoires et de la prescriptivité du schéma régional. À l'instant zéro de la démarche SRADDET, le choix politique qui se profile est de positionner le SRADDET dans la lignée des schémas antérieurs. Bien que le SRADDET soit un schéma doté d'une valeur prescriptive, si du côté des équipes techniques la prescriptivité était un attendu qui pourrait apporter une valeur ajoutée pour faire vivre l'outil, la posture des élus régionaux est à la prudence. À raison, peut-on rassembler – dans le cadre d'un schéma théorisé législativement pour être un outil intégrateur – les acteurs du territoire à l'échelle régionale en étant sur le registre de la coercition ? La réponse est à l'évidence négative. Il convient, dans cette hypothèse, d'emprunter une troisième voie.

## **II. Le SRADDET ou la *mare nostrum* régionale, du cadre formel aux solutions informelles**

L'Empire romain a fait territoire par la voie maritime avec comme voie de conséquence d'instaurer une thalassocratie multiséculaire qui conduisit ses élites à appréhender la Méditerranée comme leur *mare nostrum*. La Méditerranée fut un outil, un médium, à double titre, d'une part en qualité d'espace support pour aller à la rencontre, à la conquête « de », et par la suite, comme un vecteur de communication politique vantant l'unification et la cohésion de l'Empire. Qu'en est-il du SRADDET ? Le SRADDET peut-il faire de la Région la *mare nostrum* des bassins de vie ? C'est-à-dire, un outil pour faire territoire par accréation, à l'échelon méso, des territoires infrarégionaux.

La sous-partie II.1 fait figure de point unique. Il s'agit d'une rétrospective du cadre formel, tel que fourni par le législateur. Il nous apparaissait intéressant de centrer essentiellement ce dernier sur la Région Pays de la Loire en guise de Région témoin. *Ex post*, cette Région, non fusionnée, plurielle dans son ADN fournissait un matériau pour examiner au fil de l'eau (à périmètre constant) la difficulté d'implémenter le SRADDET en se basant sur le cadre formel.

Nous avons ensuite porté notre regard sur l'appropriation plus personnelle des Régions, à partir de solutions plutôt informelles pour appréhender les enjeux du SRADDET. Lors de la sous-partie II.2 notre attention s'est portée sur la volonté des Régions de s'approprier politiquement un schéma frappé du sceau de la technocratie par la recherche d'un langage commun. Par la suite, nous avons centré nos restitutions sur le biais potentiel que le schéma soit phagocyté par les structures locales : le cas de la Région Pays de la Loire nous semblait éclairant (II.3). Avec des fortunes diverses, le dépassement de la dialectique des échelles d'intervention reste un exercice délicat (II.4). Néanmoins, le *focus* sur la rédaction du fascicule de règles du SRADDET de la Région Occitanie nous semble un élément qui permet de rendre compte que nous assistons à une réelle recherche de légitimation de la collectivité qui cherche à s'approprier le document. L'image d'une main de fer dans un gant de velours nous semble à propos pour illustrer la posture de l'exécutif (II.5).

## **II.1 L'échec d'une décentralisation basée sur un cadre normé**

*« Les centralités sont des constructions politiques [...], la centralité n'existe pas a priori, mais ne peut être observée qu'a posteriori, lorsque les sociétés et les politiques qui les gouvernent ont créé leur organisation territoriale »*  
(Fache 2008 cité par Keerle, Viala 2020).

Tout au long de l'état de l'art, nous avons pu observer que le fait métropolitain est un défi pour l'égalité des territoires. La métropolisation interroge les solidarités territoriales et de fait la capacité à dialoguer du triptyque Région, Métropoles et territoires intercommunautaires. C'est donc la capacité à produire et à faire vivre l'interterritorialité qui devrait se poser dans les arènes du débat territorial. Sur le registre des principes, l'égalité des territoires qui constitue l'ADN des SRADDET entretient un idéal de justice territoriale imprégné de justice procédurale. Toutes les Régions ont associé les territoires (collectivités et EPCI) et la société civile pour entendre les acteurs sur leurs besoins futurs et elles en avaient l'obligation légale.

Le législateur, à défaut d'avoir frontalement pris le parti de redistribuer les compétences tout en retirant la CGC aux départements et aux Régions, théorise la CTAP comme un espace dialogue pour pallier la décentralisation par blocs. Dans le même temps, cette instance de mise en partage des responsabilités faisait de la coopération territoriale, un angle d'attaque pour que les collectivités puissent, *a minima*, toucher du doigt la transversalité dans le traitement des politiques publiques.

Des conférences régionales d'aménagement du territoire furent instituées par l'article 5 de la LOADT de 1995. À la différence des CTAP, leur objet était d'assurer le dialogue entre l'État et la Région. Dans le cas présent, l'existence des CTAP relève d'une généralisation des modes de faire, propres à l'expérience bretonne. Par la B-15, « *Le Drian, président du conseil régional de Bretagne, souhaitait institutionnaliser une certaine tradition locale de concertation* » (Rapport d'information n° 272 – Sénat 2011). Cette extension/transposition à l'échelle de la France métropolitaine n'aura pas fonctionné.

En 2021, Marylise Lebranchu – ministre de la Décentralisation, de la Fonction publique, et de la Réforme de l'État de 2012 à 2016 – confiait que les CTAP n'ont pas été comprises, celles-ci ayant été vécues comme une « *obligation et non une chance* » (Lebranchu *in* Béhar, Czertok, Desjardins 2021 p. 38-39). À raison, en ce qui concerne le cas de la Région Pays de la Loire l'organisation de la démarche SRADDET est extrêmement lourde. Parce que son périmètre est inchangé, l'exemple est d'autant plus éclairant.

Équipe technique SRADDET : « *Le SRADDET, c'est un enfer administratif, un monstre technocratique, je ne sais même plus quels schémas, quels acteurs on doit associer, c'est catastrophique [...] On est quand même sur un gros délire de hauts fonctionnaires, de personnes qui n'ont jamais travaillé en collectivité locale, c'est d'une complexité d'un point de vue juridique, c'est énorme, sur les acteurs à associer, sur les documents à intégrer [...]. Les PPA... Je ne sais pas bien au niveau institutionnel quelles sont les collectivités obligatoirement associées, et c'est compliqué de le savoir. Nous devons associer les EPCI qui sont compétentes en matière de PLU. Pour cela, il faut que je téléphone à l'État, à la DREAL, pour savoir qui est compétent en matière de PLU. Et vous savez quoi ? J'ai un grand vide à l'autre bout du fil !* »

Yannick Morisset : « *Théoriquement c'est hyper intéressant, c'est-à-dire qu'à un moment donné, l'État demande aux Régions de faire des choses que lui-même ne sait pas faire. Et c'est lui qui va devoir les approuver, enfin le préfet* »

Équipe technique SRADDET : « *Totalement ! Mais bon, le préfet... Qu'est ce qu'il va oser nous dire ? Ça dépend du président de Région qu'il a en face et avec Retailleau j'aime autant vous dire qu'on avait la paix.* »

Pour nous rendre compte de l'ampleur de la tâche, nous avons collecté via le site internet de cette Région l'intégralité des documents de référence mobilisés dans le cadre de la démarche SRADDET. Nous en fournissons la liste en annexe n° 1. Cette Région s'est saisie des CTAP sur le même registre que les procédures de consultations. Elles sont là pour éviter « *les blocages et les contentieux qui, potentiellement, peuvent être source d'inaction, leur rôle c'est d'éviter de mettre le feu partout dans les territoires* » (Ibid.).

Le rapport n° 16119R de 2017, remis au ministre de l'Intérieur, comme le rapport parlementaire n° 706 réalisé pour le compte du Sénat en 2020, tous deux posent le constat d'un échec relatif des CTAP. Tous deux pointent la lourdeur des personnes à associer. Le rapport ministériel s'appuyant sur un bilan des toutes premières CTAP réalisées par l'Inspection générale des administrations (IGA) :

« *Les acteurs locaux ont rencontré une difficulté certaine à cerner précisément la définition de certains termes du cadre législatif régissant les compétences qui apparaît comme complexe et souvent inadaptée à leurs besoins* ».

Outre les imprécisions sémantiques, la CTAP est mise à l'index par l'IGA au regard de deux aspects. Le premier a trait à l'équilibre urbain/rural qui est jugé peu favorable à la prise en compte de l'émergence du fait métropolitain. Le second, relève de la capacité de l'instance à mobiliser dans la durée les élus et d'éviter qu'elle n'évolue vers une instance technocratique. Autrement dit, « *avec un cadre plus léger on aurait pu faire quelque chose du document. Sans être contraint par la forme on se le serait approprié plus facilement.* » (Équipe technique SRADDET).

La CTAP est une instance sans personnalité morale, instituée au niveau régional et animée sous l'égide des Régions. Dans les faits, la CTAP n'a aucun pouvoir de blocage. Rien n'est voté en CTAP, cette structure ne peut émettre que des avis. Mais face au caractère obligatoire des CTAP et à la suspicion qu'une collectivité prenne l'ascendant sur une autre « *Les élus départementaux et régionaux rencontrés par la rapporteuse ont tous émis le souhait que les CTAP soient supprimées, au bénéfice d'instances de coopérations plus informelles* » (Sénat 2020 rapport d'information n° 706).

Dans notre matériau, il est apparu qu'il y avait vraiment une grande prudence des élus régionaux qui sont aussi des élus locaux : « *Les exécutifs régionaux n'ont pas du tout envie de venir se prendre de plein fouet les élus locaux qui parfois vont aller voter aux sénatoriales et qui ont plus de poids quand vous avez une Métropole.* » (op. cit.).

Les comportements des acteurs réunis en CTAP s'inscrivent dans une tradition somme toute bien française, où l'action publique territoriale s'établit moins sur le registre de la confiance que sur celui de la défiance. Les représentants des territoires peu denses sont inquiets face à des Métropoles centrées sur leurs propres enjeux (op. cit.). Les élus des départements – collectivité qui, à défaut de pouvoir être tuée a été dévitalisée par des transferts de compétences – se montrent vigilants quant à la préservation de leur chef de *filat*<sup>117</sup> (op. cit.).

## II.2 Un schéma frappé du sceau technocratique

*« La notion d'égalité des territoires s'avère difficile à définir selon des critères techniques ; elle traduit plutôt un objectif de nature essentiellement politique, d'appréciation du ressenti et du bien-être des populations. »* (CGET 2013<sup>118</sup>)

Armand Frémont (1978) rappelait « *qu'étudier le "vécu" d'une situation d'aménagement, c'est approcher sociologiquement et psychologiquement la réaction des principaux intéressés* ». 30 ans plus tard, Jean Renard (2008), à l'issue d'une contribution au manifeste régional pour une région plus juste (2007) – document préparatoire au SRADDET de la Région des Pays de la Loire – pointait le déficit d'une réalité sociologique dans les études.

L'appropriation politique du SRADDET et la formalisation du projet de territoire pourraient représenter une réelle opportunité pour que la Région change d'échelle et inverser une tendance lourde. D'une part : « *Le faible désir d'implication personnelle des Français dans les affaires de leur région.* » (Dupoirier; Shajer 1994 p. 11). Et d'autre part un : « *Sentiment dominant, partagé par un Français sur deux, est qu'il ne peut jouer aucun rôle pour le développement de sa région.* » (Ibid.).

En 1997, Hélène Cardy mentionnait dans sa thèse que le rapport annuel de la Cour des comptes de 1993 relevait des infractions des Régions en matière de financement. De 1986 à 1991, le budget alloué à la promotion de l'image des Régions avait *a minima* doublé, sinon quadruplé (Ibid.)<sup>119</sup>. L'autrice s'interrogeait dans leur quête de construction d'identité, si après une communication identitaire qui a muté en communication de proximité il ne s'ouvrirait pas une période de communication de relation associant les habitants (Ibid., p. 273).

Publics pour la plupart, les SRAD(D)T étaient des documents de communication (DATAR 2003). Ils revêtaient des terminologies différentes telles que plan régional, schéma, protocole, ou encore, programme. L'appropriation politique de cette première génération de schéma est uniforme. Plutôt que la terminologie technocratique « SRADDET », nos trois Régions ont fait le choix de leur donner leur nom et d'y accoler un horizon temporel : Bretagne 2040, Pays de la Loire 2050, Occitanie 2040. « *La population est associée à l'élaboration du schéma* » (Article L4251-5 – 6<sup>o</sup> bis du CGCT), mais l'intégration des citoyens dans les processus de coopération se heurte généralement à un problème de

117 Action de *lobbying* ou pas, un projet de loi a été déposé le 7 décembre 2020 pour un être examiné par le Sénat. Il est question de restaurer la CGC pour les départements : <http://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pp19-696-expose.html> – on line le 8/05/2021.

118 Précisément, il s'agit de travaux de commission pour la création du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires. Travaux (CGET) qui achoppent pour circonscrire l'égalité des territoires dans une définition consensuelle.

119 Le rapport de la Cour des comptes est épluché de la page 235 à 241.

lisibilité de l'action publique. La société civile a du mal à visualiser qui représente quoi dans un patchwork de zonages qui transcendent les périmètres électifs (Bailly, Bussi 2009 *in* Bussi dir.). L'appropriation politique du SRADDET reste un exercice à forte consonance technocratique, ce que peut révéler la volonté des Régions de tracer les contours de l'égalité des territoires.

#### **Région Pays de la Loire :**

Équipe technique : *« L'égalité, ça m'intéresserait d'avoir votre point de vue sur la chose. C'est-à-dire qu'il n'y a que très peu de régions par-delà l'exercice un peu universitaire/prospectif etc. certes très intéressant... mais ça sert à quoi dans la réalité ? Dans quelle mesure cela guide les politiques publiques ? Vous voyez ? C'est mon rôle, c'est ce qui m'anime. Et j'aimerais que nous gardions cinq minutes à la fin pour que vous me donniez votre point de vue, des références, sur des questions d'équité, d'égalité des territoires, car on a des colloques à monter sur ces questions-là. »*

Yannick Morisset : *« Déjà, dans les classiques il y a Vanier, Estèbe, Béhar, ou encore Baudelle. »*

Équipe technique SRADDET : *« Le groupe 2040 ? Et ceux qui officiaient de près ou de loin à la DATAR ? Je les connaissais, mais c'est bien, cela me conforte de vous l'entendre dire. »*

#### **Région Occitanie :**

Équipe technique SRADDET : *« L'égalité des territoires dans le SRADDET s'est matérialisée comment ? Alors ça... je n'ai pas la réponse, mais c'est quelque chose qu'on est en train de réfléchir. »*

Yannick Morisset : *« Ce schéma, opérationnellement c'est l'épreuve du feu en matière d'interterritorialité, Vanier, cela doit vous parler. »*

Équipe technique SRADDET – Région Occitanie : *« Je ne vous le fais pas dire ! Et j'aurais dû commencer par là en matière d'égalité, c'est même la seule approche possible et c'est celle qu'on prend. C'est la seule voie gérable, car nous partons dans l'idée que nous n'avons pas une connaissance fine du territoire, nous, on va approcher l'égalité par la coopération ».*

Yannick Morisset : *« Avec les habitants. »*

Équipe technique SRADDET : *« Le SRADDET, c'est un exercice très institutionnel, c'est diffusé très largement aux territoires, et cela reste un exercice très institutionnel... Il y a eu une concertation citoyenne, avec les limites que cela comporte, allez parler SRADDET à un citoyen... bon. »*

#### **Région Pays de la Loire :**

Yannick Morisset : *« La consultation des habitants c'est une chose, mais, est-ce que les gens comprennent-ils seulement le fonctionnement effectif de leurs territoires vécus, et le fonctionnement effectif de la Région ? »*

Équipe technique SRADDET : « C'est toute la difficulté de l'exercice, alors, leur parler de schéma qui intègre des schémas, etc. avec des gens qui sont intéressés par la chose publique cela reste possible. »

Yannick Morisset : « La démocratie participative ? Pour ce que j'ai pu en observer dans le cadre d'autres travaux, on va retrouver » (Il coupe)

- «Toujours les mêmes... la gauche, etc. Cela étant, ils savent mieux faire que la droite. Mais organiser de la fausse concertation, ça tue la vraie. Je prends un exemple d'actualité : avec Notre-Dame-des-Landes, nous allons voir que les gens ont leur point de vue sur le sujet, et la concertation montrera peut-être qu'on s'en moque »

- « On s'y est habitué avec le référendum sur le traité de Lisbonne. »

- « Complètement ! Mais Notre-Dame-des-Landes, cette Région en a besoin, qu'ils le mettent où ils veulent [...] Et oui, Notre-Dame-des-Landes ou le SRADDET même combat, si vous demandez à 36 personnes, en orientant l'étude, vous aurez en réponse 36 inégalités différentes ».

En ce qui concerne la Région Bretagne à défaut d'entretien, le bilan de l'enquête publique portant sur le SRADDET est cinglant. Les intervenants à l'enquête constatent que le public, mal informé, ne participe pas :

« La consultation publique est un échec. Avec 3,3 millions d'habitants en Bretagne, cette enquête n'atteint même pas 200 contributions » (CE-79 b). Certains, plus provocateurs, considèrent que les décisions se prennent ailleurs sans que soit réellement pris en compte l'avis de la population et que la participation, extrêmement faible, à cette consultation, montre bien d'ailleurs que personne n'y croit vraiment. ».

En planification territoriale, rien n'est déterminé, tout est affaire de construction politique. « L'identité d'une région administrative se bâtit sur le long terme, au gré des enjeux et des volontés qui l'animent ». (Di Méo 2016 p. 12). Les Régions Bretagne et Occitanie mobilisent la dimension identitaire à cette fin et fournissent des éléments probants.

À l'intérieur du SRADDET est établie une relation logique entre l'identité territoriale (régionale) et la cohésion sociale. Car ce sont « la réalité d'une forte cohésion sociale et d'une identité partagée qui forment des atouts majeurs pour développer et mettre en œuvre un projet collectif ».

Le lien avec l'aménagement du territoire dans le cadre de la démarche SRADDET est aisé à comprendre. Des études antérieures attestent bel et bien que « l'identité régionale est érigée en enjeu du succès ou de l'échec à venir de la politique de régionalisation : on s'interroge de manière récurrente quant à l'unité, la cohérence, la cohésion de telle ou telle région ». (Dupoirier, Shajer op. cit.).

Yannick Morisset : « Il me semble qu'il y a une approche très politique du SRADDET par les Régions Bretagne et Occitanie ».

Équipe technique SRADDET – Région Pays de la Loire : « Oui, cela peut relever d'une politique de circonstance – mais dans le bon sens du terme – pour adapter la politique aux réalités locales, aux enjeux du moment. Une région comme la Bretagne avec une identité forte, le SRADDET, c'est quelque chose qui va l'intéresser. L'Occitanie c'est la même chose, cette Région a une identité à construire ».

Yannick Morisset : « *Oui, mais l'Occitanie par effet boomerang renvoie aussi aux premières heures de la Région Pays de la Loire* »,

Équipe technique SRADDET : « *Complètement, mais en Région Pays de la Loire, ce n'est pas notre ADN. On aurait pu bâtir là-dessus, parce que justement on est une région plurielle, mais on est une région de service et d'aménagement à développer au quotidien. L'aménagement de service, c'est aussi de l'aménagement de projets, donc nous ne sommes pas sur des questions identitaires ou de territoires vécus si cela peut répondre à votre question* ».

En Région Occitanie, collectivité naissante, l'identité est un élément d'ancrage du SRADDET, et ce dès le lancement du schéma régional. Pour la présidente de Région, comme pour le représentant de l'État. Le SRADDET doit porter l'ambition régionale, celle d'un : « *Avenir partagé et d'une identité commune [...]* L'enjeu est majeur pour la lisibilité et la cohésion de la région et de ses territoires. »<sup>120 121</sup>.

Pour faire territoire, « *pendant près de 2 ans, afin de fédérer une identité régionale commune et de bâtir un projet d'avenir partagé et ambitieux, près de 2 000 acteurs représentant un large panel de partenaires (collectivités territoriales, État, acteurs socio-économiques et habitants) ont ainsi été associés à la démarche Occitanie 2040, cette identité on est vraiment en train de la créer* ». (Déclaration de la présidente de Région *op. cit.* p. 14).

Dans le même temps, la question de l'égalité se traite à l'ombre des structures de l'aménagement du territoire et de la planification. En 2018, dans une contribution au SRADDET de la Région Occitanie l'Interscot du Grand bassin toulousain appelait à ce qu'un travail de collaboration soit « *mené entre la Région, l'État et les SCoT pour partager une sémantique et un langage communs* » (SRADDET p. 10).

En Région Bretagne les travaux préparatoires au SRADDET réalisés par les agences d'urbanisme constataient que dans leur propre production « *Sauf erreur, la notion d'égalité des territoires n'est pas utilisée* » (*Ibid.*, p. 4). Celles-ci l'assimilaient à la question des armatures et de l'équilibre. Quant à la Région Pays de la Loire il nous fut rapporté qu'à l'issue du groupe de travail sur les questions d'égalité et de désenclavement des territoires ruraux, la collectivité « *n'apprécie pas la notion d'égalité et préfère le mot équilibre, qui lui semble plus solidaire* ». (Chargé de mission SCoT).

### II.3 De la *mare nostrum* régionale... à la résurgence des SCoT

La grenouille au fond d'un puits ne sait rien de la haute mer ? Rien n'est moins sûr, pour le cas qui nous intéresse, ce proverbe chinois est une contre-vérité. Les équipes techniques des EPCI, des bassins de vie, et particulièrement les SCoT, ont un champ de connaissance qui embrasse assez largement les onze domaines réglementaires du SRADDET. *De facto*, la Région ne souhaite pas s'imposer par le *jus terrendi*.

Il n'est pas question pour la Région de s'ingérer dans les documents de planification inférieurs et antérieurs « *Alors on va faire attention de rester à un niveau régional et de ne pas être trop contraignant* » (Équipe technique SRADDET – Région Pays de la Loire). Mais, de la même manière, « *Chez les SCoT,*

120 Le préfet de la Région, à cette occasion, dès sa prise de parole, n'a pas manqué de citer l'identité de la France de Fernand Braudel (1986) : « *nous ne sommes pas simplement d'une province, mais d'une région, elle est une part de notre identité* ».

121 Les interventions de Daniel Béhar à l'occasion du lancement du SRADDET étaient clairement orientées en ce sens. Il s'agissait de faire intégrer aux acteurs locaux le besoin impérieux de coopérer « *parce que nous nous ressemblons* ». Celui-ci allant jusqu'à déclarer que cette Région a une identité forte, ce qu'en tant qu'habitant/chercheur nous ne saisissons pas. Pour nous, il s'agit d'une prophétie autoréalisatrice.

*il y avait une peur du SRADDET parce que c'est un schéma prescriptif, [...] Mais on voit que la Région ne souhaite pas l'être... Disons qu'ils vont faire le strict minimum »* (Chargé de mission SCoT).

Les SCoT sont PPA, et à ce titre, ils font partie du comité consultatif du SRADDET. Mais avant d'en arriver là, une grande partie des SCoT des Pays de la Loire (18 sur 36) s'est réunie à huis clos, c'est-à-dire : sans convier la Région. Le point nodal qui motivait cette rencontre se fondait sur une interrogation : fallait-il réellement laisser faire la Région ? Ne serait-il pas plus judicieux d'émettre des suggestions pour orienter le SRADDET ? Car « *On voyait l'opposabilité du SRADDET au SCoT, donc il fallait absolument qu'on participe activement à sa contribution. Et la Région était plutôt intéressée, voire très intéressée, car quelque peu démunie* » (Chargé de mission SCoT).

À la mesure des éléments de restitution qui vont suivre, il apparaît délicat que le SRADDET puisse être utilisé par la Région dans une perspective holistique. L'entretien avec le chargé de mission SCoT, dans une certaine mesure, rend bien compte qu'avant la mise en œuvre du document, les SCoT devançant la dimension prospective en se positionnant sur des enjeux de planification à l'échelon local. Ceci ne risque-t-il pas de biaiser le document ?

Yannick Morisset : « *Avant la planification, il y a la question de la prospective et cette dimension, si chaque SCoT, ou un groupe de SCoT, en un sens, tient le stylo de la Région, cela risque de ne pas forcément fonctionner. J'entends avoir une vision à l'échelle régionale par le SRADDET.* »

Chargé de mission SCoT : « *Oui oui, alors en effet, mais ça, on ne l'a pas du tout aujourd'hui dans le SRADDET. La prospective me semble essentielle dans un document de planification. Essayer de se projeter à 2050, qu'est-ce qu'on veut de notre Région ? Quels sont les futurs possibles ? Et comment on essaie d'y arriver ? Pour l'instant c'est la grosse lacune dans le SRADDET pour moi.* »<sup>122</sup>.

Assez largement au niveau intercommunautaire, il fut décidé de créer une conférence régionale des SCoT en vue d'une contribution aux étapes du SRADDET. Deux conférences s'en sont suivies, mais avec cette fois-ci la Région conviée autour de la table pour présenter l'état d'avancement du SRADDET. En Région Pays de la Loire, les SCoT donc ont été proactifs et ont ainsi devancé le *benchmarking* de la Région.

Dans cette Région, les SCoT semblent avoir été la cheville ouvrière du SRADDET. Ceci, sans que cela n'éclipse une réelle volonté de la Région de se saisir du document. En 2018, l'entretien avec le chargé de mission SCoT (par la suite président de la conférence régionale des SCoT) était au départ mené à titre exploratoire. Néanmoins, par sérendipité, il fut le révélateur d'une tentative de récupération du document par les structures porteuses de SCoT, ce qui dans le contexte de l'abandon de la Zone d'aménagement différé (ZAD) de Notre-Dame-des-Landes était plutôt une aubaine pour la Région.

Au moment de la rédaction du SRADDET, une page se tourne et une nouvelle histoire du devenir de l'aménagement de cette Région est à écrire. L'abandon du projet a totalement bouleversé la réalisation du SRADDET car la perspective d'un équipement aussi structurant aurait eu des effets d'entraînement, notamment sur l'organisation des réseaux. Cette hypothèse fut confirmée à l'occasion d'un deuxième entretien : « *L'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes a été un électrochoc pour la Région, car le plan B, comme souvent, il n'y en avait pas.* » (Équipe technique SRADDET).

122 Pour rappel, cet entretien se déroule en 2018 au Mans. Le SRADDET de la Région ne sera approuvé qu'en 2022.

À défaut d'avoir la possibilité d'aménager cette Région avec Notre-Dame-des-Landes comme discriminant, il nous fut confié par l'équipe technique SRADDET de cette Région, comme par le chargé de mission SCoT, que ce sont les querelles de clochers qui ont retardé la rédaction du SRADDET. Car sans cet équipement structurant, tout redevenait possible.

Ces résultats valident la difficulté de faire Région dans le cadre de la démarche SRADDET. Néanmoins, le retard de la rédaction du document relève aussi d'une réelle volonté de s'appropriier le document par l'exécutif, ce qui n'était pas le cas des anciens schémas. Un an après notre premier entretien, pour l'équipe technique du SRADDET, le caractère synchronique de l'abandon de Notre-Dame-des-Landes au moment de la réalisation des SRADDET a conduit les acteurs régionaux à réellement se saisir du document.

*« Ce qui au final renforce le caractère prospectif du SRADDET, c'est le contexte de Notre-Dame-des-Landes qui oblige à s'interroger. C'est quoi cette région ? C'est quoi son avenir ? Tout ceci est essentiel. Particulièrement par rapport à des élus, qui sont de jeunes élus, et qui n'étaient pas des élus régionaux jusqu'à présent. Je dirais paradoxalement, enfin ce n'est pas paradoxal, mais comment dire... La disparition de Notre-Dame-des-Landes, pousse les dirigeants locaux à se réinterroger sur : comment est organisée cette région ? Qu'est-ce qui fait fonctionner cette région ? D'où elle vient ? Où est-ce qu'elle va ? Et c'est susceptible de bénéficier moins à l'aspect prescriptif qu'en termes de soubassement de toute la construction de la vision politique du futur SRADDET. Le document va réellement être investi par l'exécutif régional compte tenu de cet événement et c'est la différence majeure avec l'échange que nous avons eu l'an dernier. » (Équipe technique SRADDET – Région Pays de la Loire).*

Le SRADDET, bien qu'investi politiquement, son acceptabilité par les niveaux de collectivité se heurte à la problématique de l'échelle qui soulève la question de la bonne distance (Bussi 2009 *in* Bussi dir.) :

*« une vision régionale n'est pas simple à avoir, car ceux qui élaborent le SRADDET sont tous basés à Nantes » (Chargé de mission SCoT).*

#### **II.4 L'exercice cartographique, une pierre de touche des enjeux de géographie politique inhérents au SRADDET**

Martin Vanier (2002) à l'occasion d'un tour de table avec Bernard Debardieux, Jacques Lévy et François Taulelle observait que : *« Les régions qui sont pour beaucoup d'entre elles dans l'exercice d'énoncer leur SRADDT ont à l'égard de l'image prospective une attitude qui va généralement du doute, ou de la suspicion, au rejet, ou au dépassement »* (p. 194 *in* Debardieux, Vanier – dir.).

La carte, mais plus largement l'iconographie spatiale est un élément qui donne à voir : elle reste une pièce maîtresse en aménagement du territoire, mais aussi, en matière de communication territoriale (Lussault 2007 p. 79). La carte, consignée dans le rapport d'objectif du SRADDET n'est pas prescriptive. Le processus de sa mise en discussion mérite toutefois une attention particulière pour observer la dialectique de l'intérêt régional et de l'intérêt local. Dans notre hypothèse, l'exercice de sa formalisation est un marqueur pertinent pour observer l'intérêt régional.

L'échelle au 1/150 000, retenue par le législateur, nous semble en mesure de fournir une indication très claire quant au niveau de précision des éléments à y faire figurer. À cette échelle, il est possible pour les rédacteurs d'esquisser les morphologies urbaines, voire les grands axes d'intérêt régional. À l'unanimité, nos trois Régions ont pris le parti de se tourner vers les SCoT.

À l'issue de la Breizh cop<sup>123</sup>, le président de la Région Bretagne, dans son discours face aux élus locaux du 28 décembre 2019 à Brest donne le ton :

*« Nous faisons confiance aux territoires et nous pensons que les territoires sont tout à fait capables, pour ceux qui ne l'ont pas déjà fait d'ailleurs au passage, chers collègues, d'intégrer cet enjeu à leur stratégie :*

- il revient aux SCoT et donc aux territoires de définir leur armature urbaine, de définir leurs centralités, leurs polarités qui est à la base de la vie dans le territoire.*
- Il revient aux SCoT et donc aux territoires de définir les règles et contraintes de chacun, adaptées à cette armature urbaine. À grand dynamisme et grande attractivité répond plus de règles vertueuses et plus de responsabilité. »*

Force est de constater que le schéma mobilise du temps, il est à l'agenda de l'exécutif qui communique sur le sujet. Nous avons une réelle appropriation politique. En prenant le parti d'abandonner l'exercice aux structures porteuses de SCoT, la Région Bretagne se défausse de la formalisation de la carte, mais également de la définition des règles du SRADDET, en conformité avec la tradition aménagiste (*supra*).

Pour la Région Pays de la Loire, et dans le contexte que nous avons brossé précédemment (abandon de la plateforme aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes et une attitude proactive des SCoT), centrer l'observation sur l'élaboration de la carte indicative par la clef d'entrée des SCoT nous semblait tout indiqué.

- Chargé de mission SCoT : *« On a défini des pôles relais, qui sont en fait les pôles relais des SCoT qu'on a essayé de définir de dimension régionale. Donc nous, au niveau de chaque INTERSCoT, on s'est réunis, INTERSCoT départementaux, pour se dire bon, selon nous dans notre département quel pôle on doit retenir qui a une dimension régionale ? [...] »*,

- Yannick Morisset : *« Et de cet exercice, il a été dégagé une carte »*,

- Chargé de mission SCoT : *« Attention, on avait bien établi une carte et on l'a discuté en conférence régionale des SCoT. Cela a été compliqué, parce que chaque élu voulait rajouter son petit pôle. Mais si on rajoute le petit pôle de Villiers, il faut aussi rajouter le petit pôle de Sillé-le-Guillaume, etc. et on est plus dans la dimension régionale. »*

- Yannick Morisset : *« C'est un problème de susceptibilité d'élus ? »*,

- Chargé de mission SCoT : *« Non, ce sont les élus, et les techniciens »*,

- Yannick Morisset : *« Les techniciens aussi ? »*

- Chargé de mission SCoT : *« Oui, chacun voulait avoir son pôle, chacun voulait voir figurer l'intégralité de l'armature urbaine de son SCoT »*,

- Yannick Morisset : *« C'est antinomique si l'exercice était de se caler sur l'intérêt régional. »*

123 Le choix de méthode d'élaboration du SRADDET breton, intitulée Breizh Cop, est une démarche de mobilisation collective engagée en Bretagne dans l'esprit de la COP 21 (Conférence des Parties) ayant conduit aux Accords de Paris en décembre 2015.

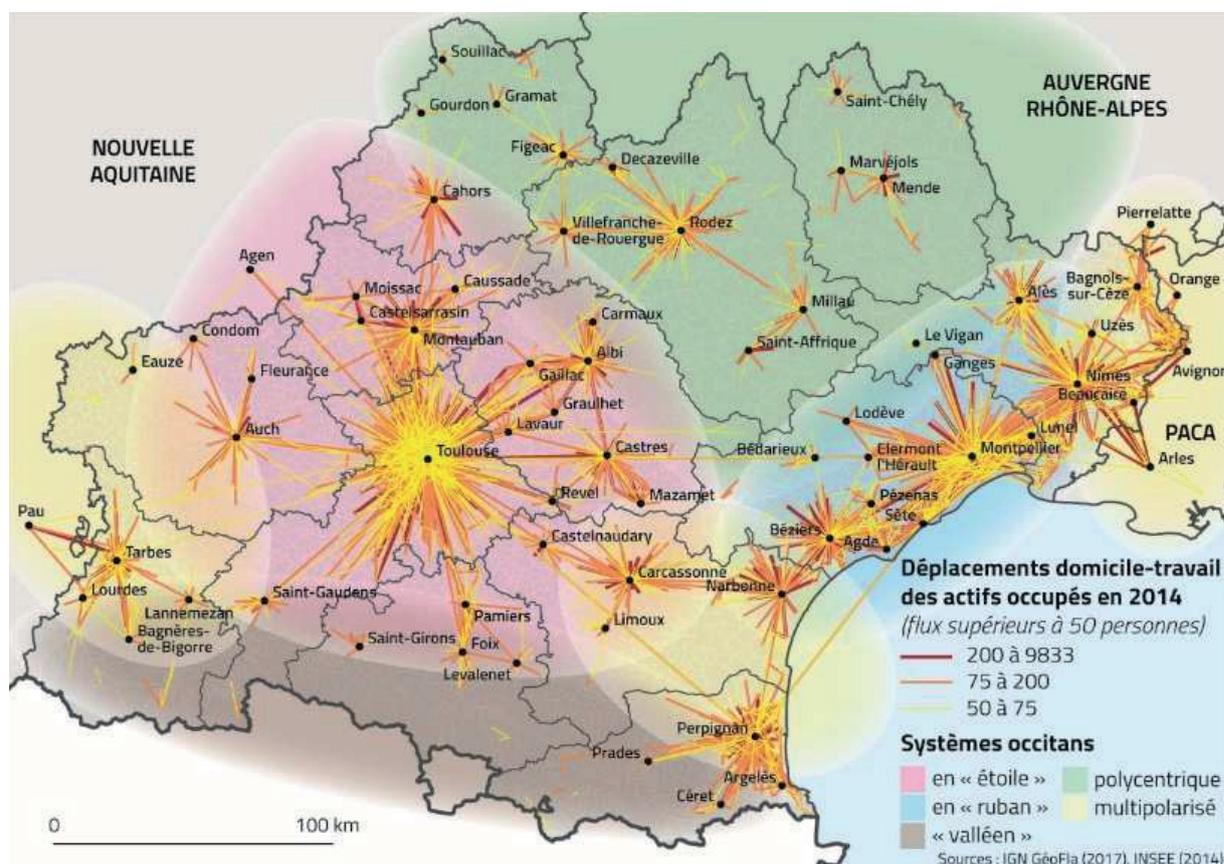
- Chargé de mission SCoT : « *C'est plus lisible, c'est plus cohérent avec les définitions qu'on adopte au départ* ».
- Yannick Morisset : « *Et en prenant le côté spatial par ricochet si je puis dire, à partir des thématiques obligatoires* »,
- Chargé de mission SCoT : « *On a bien essayé de partir des compétences du SRADDET et d'intégrer nos pôles d'armature urbaine. Sans aller plus loin car ça ne marchait pas sur les pôles secondaires pour les raisons évoquées* »,
- Yannick Morisset : « *Hm... c'est difficile de trouver une alternative* ».
- Chargé de mission SCoT : « *On a mis la définition des pôles relais mais on n'a pas mis la carte.* »

Le niveau de précision des SRADDET ne tient probablement qu'à un impensé du législateur : transposer l'échelle du SDRIF comme l'échelle de référence du document cartographique des SRADDET. Si l'échelle de précision au 1/150 000 se prête bien à la Région Île-de-France, il faut bien convenir que la taille des Régions métropolitaines aurait mérité un autre niveau de précision. En prenant les dispositions législatives au pied de la lettre, pour la Région Occitanie une telle carte avoisine les quatre mètres sur trois.

- Équipe technique SRADDET : « *La carte, ce n'est pas un service que nous rend l'État* ».
- Yannick Morisset : « *Disons que pour la plier ça va être compliqué* ».
- Équipe technique SRADDET : « *Si c'était que pour la plier ! C'est surtout quand on va la déplier qu'on va rigoler ! Parce qu'il va bien falloir savoir ce qu'on met dessus ! [...] On ne va pas, nous, dans le cadre du SRADDET, dessiner une armature territoriale. On n'en est pas capable et on ne souhaite pas le faire. Pour cela, il y a les SCoT qui ont quinze ans d'antériorité. Donc ce n'est pas la région qui va arriver, et qui va dire voilà la polarité secondaire etc. On n'en sait rien.* »
- Yannick Morisset : « *Je vous souhaite qu'ils y parviennent car la polarité secondaire, même les SCoT dans une autre Région, s'ils sont parvenus à la définir, ils ne sont pas parvenus à la formaliser à ce jour. Mais je vois que vous avez tout de même une épure* »,
- Équipe technique SRADDET : « *Les documents que je vous montre là... mais je ne peux pas vous les laisser, c'est très institutionnel pour le moment, et je ne suis pas sûr que ça vous intéresse* ».
- Yannick Morisset : « *Mais cela m'intéresse carrément, passons* ».
- Équipe technique SRADDET : « *(Hésitation) Oui ! j'espère que cela vous intéresse en fait, je n'y suis pas opposé mais... tous ces documents-là, ils posent quand même des règles très contraignantes sur des sujets...* »
- Yannick Morisset : « *Oui, je vois surtout que je ne vois pas, vous avez votre main sur le document* ».
- Équipe technique SRADDET : « *Ah oui pardon (rires), c'est les deux pièces maîtresses du SRADDET. Comme dans toutes les Régions la concertation* »

*elle se fait sur la base d'un porter à connaissance de quatre pages qui dit, voilà la région, ça va être "ça", et puis sur les règles on vous écoute... Vous avez vu comment on représente le Massif central depuis la région ? Une tache verte, là on a rajouté des traits enfin voilà ça ressemble a tout sauf a un document cartographique. »*

Nous avons retrouvé le document en question. La figure ci-dessous est tirée de la diapositive intitulée : « le défi des réciprocités comme garantie du développement local ». Elle émane de la coopérative Acadie, qui pour son élaboration a retenu les flux domicile/travail comme discriminant pour formaliser cinq systèmes occitans.



**Figure n° 25 : Illustration projetée par Daniel Béhar à l'occasion de l'assemblée plénière lors du lancement du SRADDET en octobre 2017**

Présentée aux élus, pour donner à voir le fonctionnement du territoire régional, le point nodal de cette illustration étant de favoriser la coopération interterritoriale, les cinq systèmes occitans déterminant cinq espaces pour mettre en discussion les coopérations territoriales et le caractère réglementaire du document.

- Équipe technique SRADDET : « Cette carte-là, on commence à y réfléchir, l'idée c'est qu'elle soit stratégique, donc que cela ne soit pas une carte Michelin sinon ça ne sert à rien ».
- Yannick Morisset : « Stratégique du coup ça veut dire quoi ? »

- Équipe technique SRADDET : « Ah ça ! Une fois qu'on a dit ça... l'idée c'est qu'on arrive à matérialiser sur la carte le discours qu'on fait passer ou qu'on impose, soit au travers des objectifs, soit au travers des règles. »

Les cinq espaces de dialogue sont, dans le cadre de la démarche du SRADDET mobilisés afin de décliner territorialement les politiques publiques. Moins que les flux pendulaires en légende, il ressort que ce sont les migrations résidentielles qui sont amenées à être un enjeu majeur en termes de coopération territoriale. Ce document doit nourrir dans une perspective d'égalité des territoires une politique de rééquilibrage des populations. L'enjeu étant de faire baisser la pression migratoire qui s'exerce sur les espaces métropolisés, en « étoile » et « en ruban », par un rééquilibrage à destination des trois autres espaces coopération (polycentrique, multipolarisé, valléen).

La carte indicative au 1/150 000, au moment de la collecte de notre matériau, si elle n'avait pas encore vu le jour, elle était dans tous les esprits. Bien qu'indicative et non prescriptive, dans nos trois Régions l'attitude évasive des acteurs régionaux à l'endroit de la carte, reflète bien qu'il est mal aisé, techniquement, de tracer les contours d'un horizon politique.

En Région Bretagne, la posture politique semble en conformité avec une tradition aménagiste. À l'échelle des SCoT de la Région Pays de la Loire, au moment de la collecte de notre matériau, l'exercice cartographique avait achoppé dès le second niveau d'armature. Il ressort toutefois que ce problème n'est pas inhérent à cette Région. L'originalité du contexte de l'abandon de l'aéroport de Notre-Dames-Landes a fait émerger au niveau régional un déficit de scénarios prospectifs qui rendait, ici, plus qu'ailleurs, l'intérêt de se tourner vers les SCoT.

En Région Occitanie, les contributions des SCoT ont été animées « par la fédération des SCoT qui s'en est auto saisie et ça arrangeait tout le monde. Par ce que la loi obligeait de faire, mais sans instituer un pilote ». (Directrice PETR Lauragais). Dans ces deux Régions il semblerait que le SRADDET soit un vecteur de structuration des acteurs locaux. Le rôle de nos Régions sera d'arriver à agréger à son échelle les différentes armatures pour que le SRADDET ne se résume pas à un énorme SCoT. Cruel dilemme, car l'intérêt régional n'a aucune définition légale.

## II.5 : Le D Day de la Région normative : focus sur le cas de la Région Occitanie

*« Ce 19 septembre [1963], j'ai eu à la gare de Perpignan une espèce d'extase cosmogonique plus forte que les précédentes. J'ai eu une vision exacte de la constitution de l'univers. L'univers qui est l'une des choses les plus limitées qui existe, serait, toutes proportions gardées, semblable par sa structure à la gare de Perpignan » (Salvador Dali).*

Dans l'univers territorial, nous assimilions lors du précédent chapitre le SRADDET à un grand attracteur autour duquel tout se mettrait en ordre. Pour en juger au plus près, l'analyse qui suit se nourrit des observations que nous avons relevées à l'occasion de l'atelier territorial qui s'est déroulé dans les locaux de l'Agence d'urbanisme catalane Pyrénées Méditerranée (AURCA) à Perpignan en décembre 2018. L'objet de la rencontre entre les différents acteurs du territoire (SCoT, PNR, EPCI, services de l'État via la Direction Départementale des Territoires) était la co-construction du fascicule de règles.

Cette partie observe comment la Région Occitanie a ménagé une dialectique inhérente au SRADDET, en essayant de « faire territoire » tout en préparant le futur caractère normatif du document. Car à la

différence de la Région Bretagne qui laisse les SCoT définir leurs règles (*supra*) en Région Occitanie il y a une véritable volonté de faire. D'emblée, le discours de la délégation SRADDET qui est composée d'élus et de techniciens est hégémonique, tout en étant sur le registre de l'ouverture.

Ici, les prises de guerre se font à la force du propos. Pour rappel, le SRADDET n'est pas un document d'urbanisme, il dépend du CGCT. Impensé ou non, quant au choix du lieu géographique de cet atelier, nous n'aurons jamais la réponse. En revanche, les trois hérauts de la Région composant la délégation ne manquent pas de saisir une opportunité pour affirmer la Région :

*« Merci aux élus locaux d'être venus nombreux, vous êtes dans les murs de l'agence d'urbanisme de Perpignan AURCA, on y parle urbanisme toute l'année, vous êtes donc dans l'endroit approprié pour faire la réunion sur le SRADDET. [...] Je vous rappelle l'engagement de la présidente : établir un document. La loi NOTRe nous a conféré la compétence aménagement du territoire pour faire ce document il y a deux méthodes :*

*Travailler dans son coin, et on avait la matière et les compétences pour le faire. Ce n'est pas le choix que nous avons retenu. Le choix de la présidente est d'associer les territoires. Nous souhaitons une vision de l'aménagement que nous appelons la République des territoires. Car nous savons tous comment finissent les décisions qui sont prises de très haut et qui ne donnent pas la parole à ceux qui sont sur le terrain pour les mettre en œuvre. Nous voulons construire avec vous une stratégie d'avenir, partagée, et qui prenne en compte l'égalité des territoires. L'objectif c'est qu'à la fin de la journée nous ayons trouvé une expression commune » (Délégation SRADDET – équipe technique).*

Nous avons démontré tout au long des chapitres que la première méthode proposée est absolument intenable juridiquement, techniquement et politiquement. Malgré cette entrée en scène hégémonique, au moment de la levée de rideau, à Perpignan, la tonalité du discours de la Région n'était pas sur le registre de la coercition.

Il apparaît clairement que la posture de l' élu animateur a prévalu. Fort de 42 règles au départ, le SRADDET, dans sa mouture finale, fera état de 28. Pour parvenir à cette réduction, ce qui suit est le résultat de nos observations à cette occasion. L'objectif de cette phase de concertation était double. Il fut question de tester l'acceptabilité de la norme et dans le même temps, de sa territorialisation, c'est-à-dire de son adaptation dans des situations locales et donc dans des contextes géographiques différents.

Les 42 règles embrassent les contours des axes trois du SRADDET en gestation :

- l'aménagement et la mobilité ;
- la coopération territoriale et la solidarité ;
- la déclinaison territoriale de la politique régionale.

Par ce triptyque, *« Il s'agit de se projeter ensemble, sur une vision de l'aménagement du territoire. Concrètement, comment les habitants vont pouvoir vivre, se loger, se déplacer. Dans le contexte du mouvement des gilets jaunes, nous sommes les premiers responsables à avoir contraint les gens à s'éloigner de leur lieu de travail. Il faut aussi concilier l'enjeu d'accueil, d'attractivité, d'adaptation au changement climatique. Et, concilier les enjeux de justice sociale et d'accompagnement des populations vers la transition énergétique » (Délégation SRADDET – équipe politique).*

Dans la foulée, la Région fournit les règles du jeu, et sort de son paquetage 42 règles soumises à l'évaluation des acteurs et des gomettes. Celles-ci sont à coller sur les différentes règles proposées par la Région. La sémiologie des gomettes est claire, trois couleurs, pour trois niveaux d'acceptabilité :

- vert « consensus » ;
- jaune « sous réserve de ». Le participant est invité à mentionner ses observations de manière à ce que la règle puisse évoluer en direction du consensus. La Région donnait un cadre à cette fin : soit cela relevait de l'imprécision de la terminologie ; soit des mesures d'accompagnement attendues ;
- rouge : la règle pose un problème, soit parce qu'elle est trop complexe à mettre en œuvre sur le terrain, soit parce qu'elle est peu utile dans la mesure où elle n'apporte aucune valeur ajoutée par rapport au dispositif législatif en vigueur.

Le délégataire de la Région rappelant que, si une règle apparaît trop prescriptive, sans la modifier, il sera possible de la ventiler dans les objectifs stratégiques du SRADDET. Du côté des acteurs infrarégionaux, il fut demandé à ce que les règles soient plus claires. Néanmoins, il ressort de cette journée d'observation que la Région Occitanie est extrêmement volontaire et entend accompagner par des dispositifs contractuels les acteurs infrarégionaux à mener leur projet de territoire. Au niveau de la communication institutionnelle, dans le média mairies de France d'avril 2019, il ressort que « *Cette démarche pragmatique de construire ensemble les règles du jeu fonctionne bien, se réjouit la vice-présidente de l'Aménagement, de la cohésion des territoires et Ruralité, d'autant plus qu'elles sont assorties de mesures fortes d'accompagnement régional* ».

Nous ne pouvons pas nous étendre sur l'intégralité de nos observations. En l'espèce, la première qui nous est apparue relève de la rapidité avec laquelle la co-production des règles fut abordée. Le caractère normatif que la Région craignait n'a finalement pas suscité de débat particulier. La Région a présenté pas moins de 42 règles aux forces en présence avec pour objectif de réduire l'exercice à une trentaine. Les quarante-deux règles, ont été traitées en une heure, ce qui mécaniquement, si nous faisons le calcul, est assez expéditif.

Ce point nous a interrogé et *in fine*, l'atelier de Perpignan a été conduit sur la base de documents déjà amendés en novembre 2018. À cette occasion, un premier élagage avait été effectué à l'occasion d'un atelier territorial organisé avec le concours de l'Association des Directeurs Généraux de France (ADGF) et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Les règles ont donc été au préalable travaillées de concert par les deux institutions précitées. Celles-ci avaient disparu des écrans lors de la présentation des 42 règles à Perpignan aux acteurs infrarégionaux.

Cette observation répond partiellement à la question de qui oriente la rédaction du SRADDET. Ces institutions ont été associées à la demande de la Région qui souhaitait faire ses premiers pas sur des questions de normativité, de planification, de gestion du débat public, de formation des élus régionaux sur des thématiques pour lesquelles elle n'a parfois qu'une compétence partagée.

La Région Occitanie offre l'opportunité pour l'ADGF d'orienter le SRADDET, autrement dit, qu'une corporation intercommunale tienne pour partie le stylo de la Région. Un regard sur le rapport d'activité de 2018 du CNFPT peut donner du crédit à notre propos :

*« En 2018, les directeurs et directrices généraux des services des EPCI d'Occitanie ont fait appel à l'appui du CNFPT pour répondre à la proposition*

*de la Région de les associer à l'écriture du SRADDET. Ce projet, qui a impliqué plusieurs structures du CNFPT [...] a donné lieu à plusieurs jours de formation-action avec la présence des représentants de la Région et a permis de concrétiser les modalités de coopération intercommunalités-Région » (CNFPT – Rapport d'activité 2018 p. 17).*

Pour l'équipe de la Région Occitanie « *Le travail fut très utile et constructif a permis de faire remonter un certain nombre d'observations du terrain pertinentes. Du coup, sur cette base-là, on a fait évoluer le volet stratégique et le volet règles » (op. cit.). Dans les intentions, « Les règles et les documents de diagnostic que nous avons fait au départ intégreront les spécificités des territoires pour mieux les développer et pour avoir la possibilité à tous de permettre un développement du territoire harmonieux » (Ibid.).*

### **III. Inciter avant d'aiguillonner : de l'impératif du travail d'animation**

*« Sur le terrain, objectivement, le SRADDET, comment vous allez l'expliquer ? » (Équipe technique SRADDET – Région Pays de la Loire).*

Les SRAD(D)T n'étaient pas la base de contractualisation et même pouvaient en sembler éloignés<sup>124</sup>. Ceci est d'autant plus curieux que l'aménagement du territoire et les politiques contractuelles sont liés. L'organisation des services des Régions atteste bien que les services de l'aménagement ne sont jamais très éloignés des bureaux qui gèrent les politiques contractuelles et il est d'usage que les vice-présidents possèdent une double casquette permettant de faire le lien entre les politiques contractuelles et l'aménagement du territoire.

Dans le rapport remis à la ministre de la Décentralisation sur *les relations entre les Régions et les métropoles dans la nouvelle organisation territoriale* (2015) la contractualisation est très largement envisagée comme le gage de la cohésion territoriale. Bien que ce mode de régulation résultant d'un accord de volonté s'accompagne généralement d'une critique des règles universalistes (Gaudin 1999 in François Neveu – dir.<sup>125</sup>), la prolifération de ces instruments au nom de l'égalité entérine la différenciation territoriale et ces rapports politiques à géométrie variable semblent appelés à devenir la norme.

Le discours prononcé par le Premier ministre lors de la présentation des CPER sur le pas de temps de la Réforme territoriale est sans équivoque : « *Renforcer l'égalité des territoires, lutter contre les fractures doivent être des priorités » (Discours du Premier ministre – Manuel Valls – le 18 décembre 2014 à Nantes à l'occasion de la présentation des CPER 2014-2020).*

Si le biais de mise en œuvre qui caractérise l'ineffectivité des politiques publiques tient dans l'absence de décret (Lascoumes, Le Galès, 2005), il est possible de détecter certaines évolutions législatives qui permettent de relier l'aménagement du territoire et la contractualisation. L'article 4 du décret d'application n° 2016-1071 du 3 août 2016 qui institutionnalise le SRADDET est à ce titre intéressant. Celui-ci, en modifiant l'article 2 du décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plan entre l'État et les collectivités territoriales ou des personnes morales autres que les entreprises publiques et privées érige le SRADDET comme le socle des politiques contractuelles :

124 Cette tendance traverse globalement nos lectures, souvent de manière implicite. Pour l'exemple, les travaux de Gwenaél Doré sur la contractualisation régionale (2014) permettent d'observer que les SRAD(D)T ne sont pas mentionnés.

125 Page 240.

*« Les contrats de plan se fondent sur les objectifs inscrits dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [...]. »*

La politique de projets pour enclencher des financements régionaux est sur toutes les lèvres. En Région Bretagne, le discours du président de l'exécutif prononcé à Brest le 28 novembre 2019, devant les élus locaux, à l'issue de la Breizh cop est à ce titre éclairant :

*« Au-delà de règles souvent présentées comme l'alpha et l'oméga de ce document, c'est bien par ses contrats, ses politiques publiques, et ses collaborations que la Région Bretagne pourra impulser des actions sur les différents territoires de Bretagne, en assumant bien entendu la conditionnalisation ».*

Les services de communications de la Région Pays de la Loire ont diffusé une brochure destinée aux acteurs locaux pour « comprendre le SRADDET », autrement dit pour expliquer la posture politique de l'exécutif à l'égard du document. Le mot de la présidente en éditorial est clair, l'ambition régionale étant de faire du SRADDET un schéma incitatif :

*« Avec le SRADDET, la Région souhaite convaincre plutôt que contraindre. Notre volonté est de porter une véritable ambition pour les Pays de la Loire, sans ajouter de la complexité et des normes qui étouffent trop souvent les projets locaux ».*  
Le président de la commission aménagement du territoire et vice-président du conseil régional est à l'unisson : *« Les acteurs des territoires n'ont pas besoin de nouvelles contraintes mais de nouveaux moyens d'action. Le SRADDET Pays de la Loire est à même de leur apporter, avec un projet de territoire ambitieux et partagé, des moyens d'accompagnement concrets. »* (p. 6).

De même, en Région Occitanie, dès le lancement du SRADDET, le discours de la présidente du 2 octobre 2017 devant les élus locaux présents à Albi érige le SRADDET comme LA nouvelle grille de lecture territoriale qui sera le socle des politiques contractuelles. Le SRADDET « doit avoir une démarche la plus territorialisée possible – c'est-à-dire de consulter les territoires en fonction des bassins de vie et bassin d'emploi [...] » (Ibid.).

À Perpignan, l'atelier pour tester l'acceptabilité des règles était aligné sur cet axe politique : *« Dans tous les cas on fera référence au SRADDET qui sera notre bible ».* Ceci nous fut confirmé en entretien, l'exécutif entend passer *« 90 % des aides par la contractualisation et les contrats ils passent par quoi ? Par des projets, des projets qui doivent être en cohérence avec le projet contenu dans le SRADDET »* (Délégation SRADDET).

### Encadré n° 20 : D'une logique de guichet à une logique de projet

- Yannick Morisset : « *Le SRADDET vous l'avez dit et je l'ai bien noté, ça sera la bible de la contractualisation, mais avant, cela fonctionnait comment ?* ».
- Délégation SRADDET – équipe politique : « *Comment ça ?* »
- Yannick Morisset : « *La politique d'aménagement, car dans les organigrammes de pas mal de Régions, les vice-présidents sont souvent aussi en charge de la contractualisation* ».
- Délégation SRADDET : « *C'était différent* ».
- Yannick Morisset : « *Donc la Région distribuait librement des enveloppes* »
- Délégation SRADDET : (outré) « *AH NON !* ».
- Yannick Morisset : « *Bon, mais c'est quand même plus ou moins ainsi que cela se passe partout ailleurs* ».
- Délégation SRADDET : « *C'est vrai. Mais nous la différence entre le guichet où on vient chercher des sous, on veut un projet. C'est ça la nouveauté, on veut un projet, ça sera dans le SRADDET. Et je vous l'ai dit tout à l'heure 90 % des aides on veut les passer par la contractualisation et les contrats ils passent par quoi ? Par des projets. Ils ne passent pas par des guichets où je dis : «tiens 100 000 euros t'en fais ce que tu veux c'est fini». Là c'est : quel est le projet ? Est-ce qu'il est cohérent avec le projet de développement que nous avons souhaité pour la Région ? Est-ce qu'il est cohérent avec ce qu'on a vu dans le SRADDET ?* »

Le directeur en charge des politiques contractuelles de la Région Occitanie avec qui nous nous sommes entretenus ne fit jamais référence au SRADDET. L'internalisation du SRADDET nous semblait une hypothèse possible. La Région Occitanie a réorganisé ses services à l'issue de la fusion, mais le choix retenu ne semble pas à avoir concouru à rapprocher l'organisation des directions régionales de l'aménagement et de la contractualisation. Selon les éléments de discours ci-dessous, il se serait plutôt produit le contraire.

Équipe technique SRADDET : « *Le SRADDET quel niveau de connaissance en vous avez ?* »

Yannick Morisset : « *Je découvre péniblement l'univers des schémas sur le plan juridique, mais partez de zéro, donc de la fusion* »

Équipe technique SRADDET : « *Je vous fais un topo en 2 minutes, sur l'organisation parce que ce n'est peut-être pas ce qui est le plus intéressant. Le SRADDET, nous on est direction aménagement foncier urbanisme, une direction toute récente, à l'origine il y avait une grande... Enfin à l'origine... Une grande direction qui s'appelait action territoriale ruralité montagne qui gérait à la fois la planification et la contractualisation. Depuis quelques mois, enfin depuis la fusion, il y a eu le projet de scinder en deux cette grosse direction en raccrochant la partie planification/foncier/aménagement économique, qui était, dans une autre direction au sein d'un pôle qui s'appelle maintenant aménagement/mer/et*

*changement climatique, où on traite du coup de ces trois briques-là. Et la partie contrat reste dans une autre direction générale qui s'appelle : dynamiques territoriales, ou un truc comme ça. ».*

En Région Occitanie à l'issue de la fusion, la première intégration réside dans la fusion des SRADDT des deux ex-Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Chacune y voyait des enjeux différents, ceci écartant toute idée d'addition/juxtaposition des documents : c'est un nouvel exercice qui doit être réalisé. Pour François Taulelle (2017 *in* Carroué – dir.), l'exercice de rédaction peut s'avérer délicat puisque la période de programmation des fonds européens ou du CPER courant sur la période 2014-2020, deux dossiers distincts avaient été rédigés. Le bilan d'exécution fin 2017 du CPER couvrant la période 2015-2020 ne comportait aucune entrée faisant aux SRADDT. Et ce, malgré que cette génération de CPER présentait un volet territorial obligatoire, ce qui n'était pas le cas des anciens contrats de plan. Une consultation du protocole de préfiguration du CPER de la Région Occitanie pour la période 2021/2027 ne fait pour l'heure que très timidement référence au SRADDET.

Une Région, c'est une collectivité de projet qui intervient sur beaucoup de politiques en incitant moins avec des schémas que par son concours financier :

*« La région c'est vraiment... On a des enveloppes à distribuer et dans le budget de la Région on a des cases pour faire simple et on décide d'un montant qu'on alloue pour faire des actions » (Vice-président, Aménagement, cohésion des territoires et Ruralité).*

Il est d'usage que la contractualisation soit utilisée par les Régions *« pour acheter la paix dans les territoires [...] Ici comme ailleurs, la question des équilibres territoriaux, ça se gère dans la détermination de l'enveloppe allouée aux territoires. La politique a donc été jusqu'à aujourd'hui de distribuer de l'argent de manière libre. On laisse les territoires libres dans le choix des projets financés via des contrats territoriaux. »* (Équipe technique SRADDET – Région Pays de la Loire).

Dans cette perspective, dès le départ, cette Région a décidé de réaliser *« la tournée des collectivités en leur disant : "c'est quoi vos grands projets d'aménagements dans les dix ans ?" Car derrière cela permettra de flécher des financements des contrats territoriaux régionaux, des fonds européens que la région gère, de préparer les futurs contrats de projet avec l'État, et bien l'État s'appuiera sur le SRADDET, donc il faut qu'on les retrouve. »* (Réfèrent cabinet de la présidente – Région Pays de la Loire).

Dans nos trois Régions, le SRADDET n'aura pas vocation à se substituer à la planification locale. Pour l'heure, le SRADDET n'est pas un document de programmation de financements pluriannuels. Il est encore tôt pour juger si le manque de référence au SRADDET dans les protocoles d'accord de révision des CPER pour la période 2021-2027 relève du choix d'une contractualisation libre ou de la difficulté de rédiger les SRADDET sur le même pas de temps que les CPER. Cela ne veut pour autant pas dire que le SRADDET sera inefficace.

Dans son discours d'ouverture du neuf février 2017 à l'occasion de la présentation du budget primitif de la Région Bretagne, le président de l'exécutif – Jean-Yves Le-Drian déclare que : *« Ce budget n'est pas un nouveau budget, c'est le début d'une nouvelle histoire de la régionalisation qu'il nous revient d'écrire, ici, en Bretagne »*. L'intitulé : *« pour un aménagement équilibré, garant de la cohésion, de la performance et de la solidarité territoriale »* non seulement fait référence au SRADDET, mais il en incarne *stricto sensu* le projet<sup>126</sup>.

126 Le propos est restitué intégralement sur le site de la fédération du parti socialiste du Morbihan *« unis contre l'injustice et pour une vie digne »*.

À l'issue des travaux menés en 2016 par des étudiants de Polytech Tours et forts du constat qu'il serait inefficace de mobiliser la dimension prescriptive pour fixer un projet commun, la réponse aux enjeux qui sont amenés à se poser à l'échelle de la Région Bretagne passe par un portage politique qui panache « *un modèle contractuel, participatif et prescriptif* » (p. 40).

Peut-on gouverner avec un schéma ? Non, il faut plutôt faire l'hypothèse que nous assistons à une réelle politisation des schémas régionaux, au départ, technocratique. En cela ils sont amenés à être pour les élus de véritables outils au service de la compréhension du territoire. Pour l'heure, la difficulté principale pour les Régions relève de l'animation. Pour animer, il faut mobiliser et ce, d'autant plus que généralement « *la planification ennue beaucoup d'élus locaux* » (Desjardins 2021). Ce constat, nous l'avons également trouvé dans notre matériau.

Cette attitude met en tension l'égalité des territoires. En Région Pays de la Loire, « *les acteurs des territoires en perte de vitesse ne sont pas toujours présents* » (Chargé de mission SCoT). À ce titre, les SCoT ont un réel rôle à jouer à leur échelle pour garantir la cohésion des territoires car : « *Les élus locaux ne se rendent pas compte de l'importance du schéma régional et de l'importance de son impact sur les politiques locales, notamment sur les SCoT, sur les pays et les EPCI, car il sera un jour ou l'autre un point central de la contractualisation régionale avec les territoires* » (Ibid.).

Fort de ce constat, « *Nous avons un rôle au niveau des SCoT, celui de bien faire remonter les attentes de la ruralité et consorts pour éviter un SRADDET qui soit stricto 44 [...] Nous avons les collectivités qui se plaignent d'un délaissement/désengagement de l'État. Nous avons le département qui, je pense, à terme, disparaîtra, sauf peut-être pour la sécurité sociale et sur le numérique où ils sont assez présents. Mais il n'y a plus beaucoup d'aides qui viennent du département, plus trop de l'État. Il nous reste quoi ? L'Europe et la Région* » (Ibid.).

À l'occasion de la co-construction du fascicule de règles du SRADDET de la Région Occitanie, les élus locaux avaient rechigné à faire le déplacement alors que celle-ci est vivement intéressée pour les accompagner en fonction d'un cadre réglementaire qui est somme toute un référentiel commun. À tout le moins, pour ce que nous avons pu observer à Perpignan, peu d'élus étaient présents. Le trait qui ressort étant qu'ils préfèrent dépêcher leur technicien au grand dam du président de la délégation SRADDET qui a eu l'amabilité de bien vouloir s'entretenir à huis clos avec nous à cette occasion :

« *J'ai insisté vivement dans le discours introductif sur le fait qu'il faut que les élus soient là. Vous l'avez entendu, j'ai été plus qu'insistant sur ce point [...] car quand on va écrire les règles et qu'ils vont les recevoir, ils vont dire : « On est plus d'accord ! ». Alors qu'ils ne sont jamais venus travailler ! Les élus sur l'atelier d'aujourd'hui, il y en avait sept ou huit et on devait être une bonne soixantaine* ». (Délégation SRADDET – équipe politique).

Pour la mandature de cette Région, la portée est éminemment politique. Il s'agit de mobiliser les dispositifs contractuels pour générer un effet de proximité entre la mandature et les territoires infrarégionaux. L'enjeu « *politique pour la Région, est de faire que la création de la Région Occitanie n'apparaisse pas comme un éloignement, et là-dessus la présidente est très claire, l'objectif c'est d'avoir l'intégralité du territoire régional couvert par des contrats* » (Directeur des Affaires européennes et de la contractualisation régionale). Ceci n'était pas le cas en ex-Région Languedoc-Roussillon, mais le cas ex-Région Midi-Pyrénées. La présidente de cette Région ayant réalisé son parcours d'élue local, régional, en Région ex-Midi-Pyrénées, il apparaissait important de donner des signaux forts aux élus locaux de la Région Languedoc-Roussillon dont la fusion avec sa consœur était vivement rejetée.

Les ateliers de co-construction, plus informels que les CTAP, jouent un rôle indéniable pour instaurer un climat de confiance entre la Région et les acteurs du territoire. Pour ceux qui furent animés par la Région, ils ont permis à la collectivité territoriale de communiquer dans la transparence et de faire prendre conscience à certains acteurs locaux « *qu'il n'y a pas de projet obscur régional.* » (Équipe technique SRADDET – Région Occitanie).

Il convient d'observer que l'élaboration des SRADDET a dû s'accommoder du déroulement des élections municipales de mars et juin 2020. Ce qui a concouru au renouvellement des élus qui siègent dans les EPCI ou les syndicats. Dans ce contexte où certains élus locaux prennent le train en marche, il peut être encore plus ardu pour nos trois Régions de pouvoir fédérer dans le cadre de la démarche SRADDET.

Si la posture des Régions est à l'incitation financière, dans le contexte des baisses des DGF, il est possible que la dimension contractuelle à terme, se transforme en véritable aiguillon financier.

#### **IV. Le SRADDET : Saint-Graal ou pot aux roses de l'action publique**

Nous avons pu observer dans ce chapitre la dialectique qui s'opère par le SRADDET entre le savant et le politique à l'intérieur des Hôtels de Régions. À peine sur le parvis des Hôtels de Région, la dialectique de l'égalité des territoires et du caractère normatif, hiérarchique, du SRADDET n'a pu être résolue que par le caractère coproduit du document, moins par l'investissement des instances formelles (CTAP) que par des exercices de co-production *in situ* et *in vivo* (ateliers thématiques ou territoriaux).

Pouvait-il en être autrement ? À l'évidence la réponse est négative. La thèse que nous défendons étant que : l'égalité des territoires conduit aux frontières de la cohérence territoriale. Cette formulation n'a rien de péjoratif. Elle résume simplement la volonté du législateur de transposer ces enjeux à l'échelle régionale. Car, qu'est-ce que l'égalité des territoires ? L'article L4251-1 du CGCT qui expose la définition juridique du SRADDET pour en préciser la notion fait directement référence à l'article L101-2 du code de l'urbanisme.

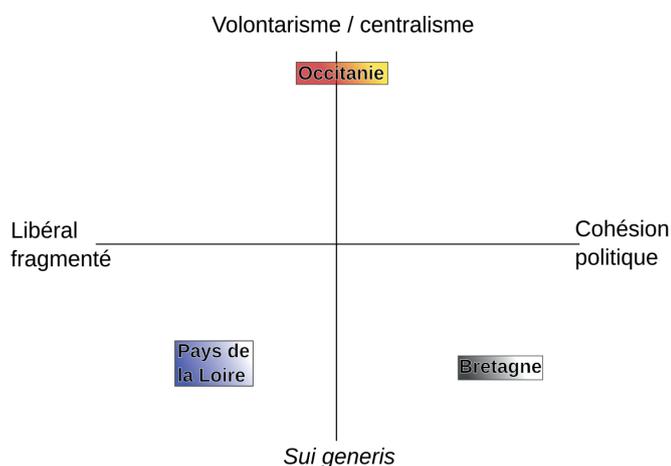
Ce dernier inféode l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme aux objectifs du développement durable. Investir les Régions de l'égalité des territoires n'est-ce pas les instituer comme les frontières de la cohérence territoriale ? Factuellement, postérieurement à la Réforme territoriale, la cohérence territoriale reste l'affaire des SCoT. La SRU qui les a institués est en cohérence avec l'article L101-2 du code de l'urbanisme.

Dès le titre « I », il est question de « *Renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales* » ce qui passe concrètement par une réflexion sur les conséquences de l'étalement urbain (pollution, consommation foncière, augmentation des besoins de déplacements) et corrélativement, par une politique de densification de l'habitat autour des zones desservies par les transports publics.

Sur les thématiques du développement urbain, qu'il s'agisse de porter une réflexion sur l'équilibre urbain/rural, sur les enjeux de maîtrise foncière, d'étalement urbain, de renouvellement urbain, la Région ne dispose pas d'expertise... Et pour cause, les Régions n'ont pas compétence sur ces sujets. La thèse du dépassement des frontières de la cohérence rend bien compte qu'il y a une incohérence entre le contenu réglementaire du SRADDET et la latitude d'action des Régions.

En 2010, Martin Vanier ne manquait pas d'évoquer, par ce qu'il qualifie de la tentation du surterritoire pour les acteurs publics, une appétence certaine pour les changements de métriques. En étant plus englobante, l'action publique serait plus pertinente. Le SRADDET, en étant spatialement plus étendu que le SCoT serait-il finalement plus cohérent ? Pour le législateur, si la réponse est affirmative, ceci n'est pas sans placer les Régions sous tension face à l'incompréhension ou la volonté d'ignorer les changements qui s'opèrent de la part des élus locaux.

L'appropriation du SRADDET par les Régions ne nous semble pas en mesure d'ébranler le système territorial sous l'angle juridique. Il est cependant permis d'observer qu'il y a une réelle volonté des exécutifs régionaux de se saisir du document.



Réalisation Yannick Morisset 2023

### Figure n° 26 : Démarche SRADDET et posture politique

Le profil de la Région volontariste/centraliste correspond à la posture de la Région Occitanie. Le matériau brut restitué dans ce chapitre est cohérent avec un résultat observé dans le cadre de l'évaluation des SRAD(D)T de 2003<sup>127</sup> : plus la Région est discutable dans son périmètre géographique, et plus elle affiche un discours volontariste.

Tout l'enjeu pour cette Région sera d'éviter que le centralisme ne mute en dirigisme. C'est peut-être en conscience que, sans légitimité historique, la Région construit une identité et mobilise également la démarche SRADDET pour créer une adhésion entre les acteurs du territoire. L'enjeu étant d'éviter que l'absence ou l'incompréhension de certains acteurs locaux de ce qui est en train de se jouer ne conduise à un déficit de gouvernance territoriale. L'action régionale se crispait sur l'aiguillon financier pour orienter une action publique faiblement concertée sur des domaines d'intervention pour lesquels elle n'a pas réellement prise. Le travail d'animation apparaît de fait très important sur le plan de la cohésion politique.

L'austérité actuelle ne garantit pas à terme le maintien du niveau actuel des DGF dans les années à venir. Des choix devront se poser, c'est alors que le pouvoir de contraindre se révélera tandis que nous assisterons à une mise en compétition des espaces *infra* sous le joug de la Région. Seul l'avenir nous confirmera si le projet fédératif de la démarche SRADDET conduit à la cohésion politique ou à la fragmentation. Pour l'heure, la Région affiche une vraie volonté de faire.

L'attitude *sui generis* en opposition à une posture volontariste inscrit la démarche SRADDET dans l'inertie des pratiques antérieures. La Région Bretagne suit son bonhomme de chemin. Son identité affirmée, sa volonté fédérative par la démarche Breizh cop nous donne le sentiment d'une Région qui se saisie de la démarche SRADDET avec une certaine expérience du jeu d'acteur qui s'opère à l'intérieur de son périmètre.

127 Se référer au chapitre IV.

La posture libérale de la Région Pays de la Loire doit composer avec les manœuvres florentines des SCoT. Le risque étant d'avoir une vision kaléidoscopique du projet de territoire. L'image projetée par la Région serait le fruit d'une vision parcellaire et déformée par les acteurs locaux qui tentent d'infléchir le projet régional. Dans cette hypothèse, la démarche SRADDET dans une Région comportant un déficit identitaire pourrait *in fine* poser des problèmes de cohésion politique. La Région Pays de Loire est relativement exposée à un tel risque.

La présence de l'État (DTA estuaire Loire) a pu conduire celle-ci à moins investiguer l'ancienne génération de SRADT. Ceci rendant peut-être plus impérieuse la nécessité de consulter les structures porteuses de SCoT à plus forte raison dans le cadre du contexte lié à l'abandon du projet d'aéroport du Grand Ouest. Pour éviter que le SRADDET n'échappe à la Région, les équipes techniques et politiques en charge du document devraient avoir tout intérêt à ne pas sortir trop tôt des murs d'enceinte de l'Hôtel de Région.

Face à la problématique de l'échelle régionale pour se saisir pleinement des problèmes publics, face au décalage entre le contenu réglementaire et les compétences des Régions, il apparaît normal que les exécutifs des Régions soient timorés, à ce stade, pour s'approprier cette première génération de schéma. Cependant, la loi MAPTAM érige les Régions en autorités de gestion des fonds européens tandis que la Commission européenne cherche à renforcer le suivi et l'évaluation des politiques publiques, et notamment au niveau régional avec qui elle contractualise. L'appropriation de cette première génération de schéma devrait permettre aux Régions de s'ancrer dans le paysage territorial et au fil des ans, de gagner en légitimité auprès des acteurs locaux.

Armand Frémont déplorait que le discours, la sémantique des aménageurs, ne soit « *qu'un rideau de fumée dont les mots sont d'autant plus denses que les réalisations sont faibles* » (*op. cit* p. 79). À la décharge des Régions, c'est peut-être ici qu'il est possible de saisir la différence entre l'aménagement de l'espace et l'urbanisme. Il s'agit d'une question d'échelle et la Région est celle de l'aménagement, de la prospective. L'Homme est un animal social, et donc, un animal politique. Pour ménager cette dialectique des échelles d'espace et de temps, il est impératif de communiquer sur des enjeux, de tracer les contours d'un portrait de territoire.



## Chapitre 6 : Le SRADDET, ou la pertinence des Régions pour appréhender les inégalités socio-spatiales

« *Smoke on the water* » (Deep Purple)

Ne voyez-vous pas la fumée qui roule sur vos rivages ? Nous sommes en 2022, soit 40 années après le titre phare des pionniers du *heavy metal* que nous citons. Cette fumée, ce n'est donc pas, celle provenant de l'incendie du casino de Montreux que relate le groupe dans son célèbre tube. Non, cette fumée signe la fin des conclaves régionaux. *Habemus* SRADDET ! Et pour cause, les SRADDET existent ! En 2022, toutes nos Régions, oui toutes, ont vu leur SRADDET approuvé par le préfet. Ainsi, d'une mission impossible, nous avons des documents qui ont pris corps.

Porter *in situ* et *in vivo*, un regard sur l'appropriation du SRADDET par les Régions mérite une attention. Cela représente l'opportunité de porter un projet de territoire et de l'adapter aux réalités locales. L'un des enjeux est d'élaborer une politique en fonction des territoires, des problématiques du moment, de la sensibilité des acteurs et de la temporalité. Toute action humaine est impossible sans le langage et la pensée (Althusser, 1994 *in* Lussault 2007 p. 219), tout comme l'organisation du territoire passe pour un édile par l'organisation du discours (Lussault 1993). En cela, le SRADDET représente l'espace de notre géographie qui a trait aux nouvelles formes de régulation institutionnelle de l'action publique dans le champ de l'aménagement du territoire et de la planification.

Sur la méthode, l'analyse des SRADDET est basée sur une double lecture : cursive et topologique des documents. Dans notre présupposé, l'égalité des territoires nous semblait être un marqueur à propos pour observer l'appropriation politique de cette première génération de schéma. Et pour cause, dans nos démocraties, le problème ne vient pas de l'inégalité, mais du principe d'égalité. Pour rappel, cette condition de justice est tellement ancrée dans notre démocratie qu'il semble que ne pas placer l'égalité au cœur de toute politique devient alors impensable (Dubet 2011).

La politique régionale consignée dans nos trois SRADDET est-elle affichée dans un objectif de mise en égalité des territoires ? Nos trois Régions se sont-elles emparées des documents à cette dernière aune ? Le SRADDET, en tant qu'outil de l'aménagement, de par son échelle d'appréhension peut-il seulement se saisir des inégalités ?

Ce chapitre est scindé en trois parties. La première témoigne de l'appropriation et de la mise en politique des onze thématiques législatives qui échoient aux Régions. La deuxième partie est axée sur les questions de cohésion et relève du portrait de territoire. Il s'agit de présenter certaines dynamiques socio-spatiales, identifiées par les Régions, et sources potentielles d'inégalités. La troisième partie confronte les objectifs politiques, et notamment ceux qui relèvent des transitions annoncées. Le point IV fait office de conclusion.

## I. Les politiques régionales dans un projet de territoire

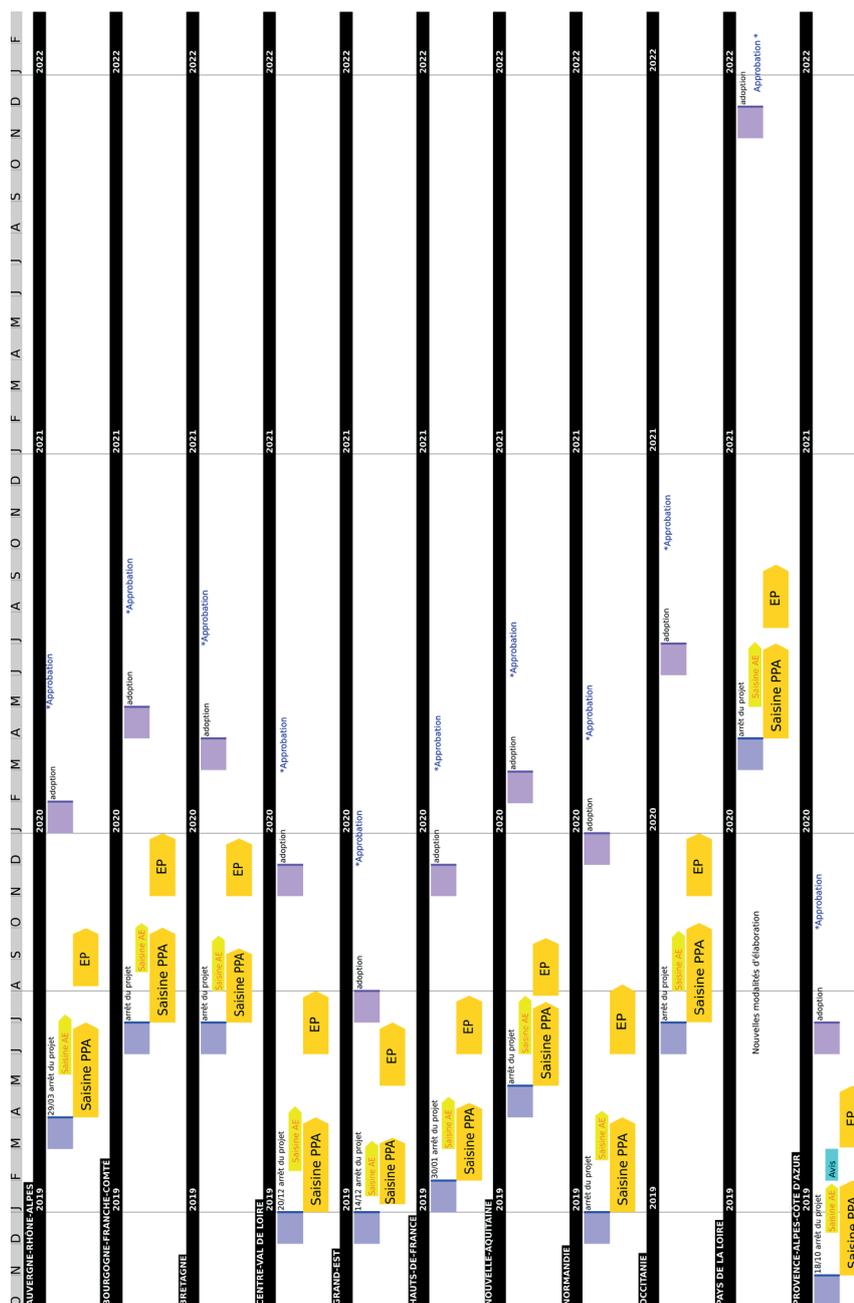
« *Les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont centrales pour caractériser des styles d'action publique* » (Lascoumes, Le Galès 2012 p. 87).

La prospective et la décentralisation forment un régulateur des tensions inhérentes à la société française. La prospective territoriale, entendue comme une science de l'anticipation, se fonde dans la mesure du possible, sur des objectifs chiffrés, appuyés par des données quantitatives, qualitatives, émanant d'institutions telles que l'INSEE et de différents observatoires publics ou privés. Prérogative étatique et mission de la DATAR en son temps, les équipes techniques des exécutifs régionaux, les Conseils Économiques Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER), ont également l'habitude de mobiliser à l'envi, tableaux statistiques et rapports d'enquête socio-économique tous azimuts pour esquisser des *scenarii*.

De prime abord, nos exécutifs régionaux semblent bel et bien corsetés. L'exercice de schématisation doit composer avec les onze domaines obligatoires fournis par le législateur dans le cadre d'un calendrier contraint. Nous défendons néanmoins l'hypothèse que nos trois Régions laboratoires se sont réellement investies dans l'élaboration de leur SRADDET. Pour valider notre propos, la première observation relève du non-respect du calendrier imposé par le législateur. Les Régions ont imposé leur tempo. La seconde observation est une mise en regard des projets politiques dégagés par les exécutifs. En somme, les Régions ont réussi à faire converger des politiques sectorielles dans un projet de territoire.

### I.1 Le temps : révélateur d'une appropriation politique des SRADDET

En guise de primaire à l'analyse, nous nous sommes saisis du temps de manière relative comme marqueur, et ce à double titre : d'une part, au regard de la loi ; d'autre part, par une mise en regard de nos trois Régions, face aux neuf Régions qui avaient l'obligation de réaliser un SRADDET. La figure ci-dessous met en perspective les onze Régions métropolitaines qui étaient impliquées dans la démarche SRADDET.



Réalisation Yannick Morisset 2023.

Figure n° 27 : Observation comparée des étapes de réalisation des SRADDET

Force est de constater que la réalisation de nos trois SRADDET revêt un caractère dilatoire. Nos trois Régions sont sorties du sillon. Sur onze Régions, sept sont issues de fusion, quatre ont été maintenues dans leurs anciennes limites. Si nous discriminons rapidement les Régions en deux groupes homogènes avec, d'un côté les Régions issues de fusion, et les Régions maintenues dans leurs anciennes limites, les fusions ne semblent pas avoir une réelle incidence quant à la bonne tenue du calendrier.

Les SRADDET devaient être soumis à l'approbation du préfet de Région fin juillet 2019. Aucune Région n'y est parvenue. Seules la Région PACA et la Région Grand Est s'approchent de la date légale. Pour

affiner la lecture, l'observation des segments de temps de nos onze Régions entre la date de l'arrêt de projet et l'adoption par le conseil régional tend à l'homogénéité. Seule la Région Pays de la Loire fait figure d'exception.

Un arrêt de projet prématuré conditionne la bonne tenue du calendrier. Mais, dans notre hypothèse, le caractère dilatoire de la démarche SRADDET est le marqueur d'une réelle appropriation par les Régions. En somme, plus un arrêt de projet est tardif, plus l'exécutif régional a pris à bras le corps la démarche SRADDET. Le résultat de nos entretiens menés avec les équipes techniques, au moment du lancement des procédures, était ombrageux, à l'égard de la réelle volonté des exécutifs de se saisir des documents. Mais, *in fine*, nos trois Régions ferment la marche. Pour nous, ceci est plutôt de bon augure.

## **I.2 Des schémas de cohésion et de transition**

*« En matière d'action publique, il ne faut jamais présager d'une spécialisation fonctionnelle par niveaux et il est d'usage que les objectifs, les intérêts, comme les buts à atteindre prennent la forme d'un empilement » (Lascoumes, Le Galès 2004).*

Le volume des fichiers téléchargeables estampillés schémas régionaux via les sites de nos trois régions constitue un second indicateur : 2 126 pages pour la Région Bretagne, 1 324 pages pour la Région Pays de la Loire, 410 pages pour la Région Occitanie. À l'ouverture des SRADDET, le discours institutionnel est affirmé et volontariste. Il faut convenir que les Régions n'ont pas fait l'économie d'être de tous les combats. À la décharge des Régions, pouvait-il en être autrement ? Car *a posteriori* les Régions, pour bâtir leur SRADDET, sont parties du caractère légaliste, soit à partir des onze thématiques obligatoires et pour lesquelles elles n'ont parfois pas compétence.

Les Régions doivent relever le défi de la transversalité dans le traitement des problèmes publics. Le caractère intégrateur des SRADDET atteste d'un changement pour l'action publique du sectoriel vers le systémique. Pour cela, elles ont dû s'accommoder de la bonne intégration de thématiques plus ou moins cloisonnées au gré des ministères. Le réel tour de force pour nos Régions est d'avoir réussi à dépasser le biais introduit par le législateur : que nos trois schémas ne se résument en une liste à la Prévert. Le tableau ci-dessous est une présentation des grands axes des SRADDET et le révélateur de l'appropriation politique, les équipes régionales ayant positionné politiquement leur SRADDET autour des questions de cohésion et de transition.

Région Bretagne : 4 enjeux, 5 orientations, 38 objectifs		
Enjeux		
O r i e n t a t i o n s	Manifeste pour une Bretagne :	
	- raccordée et ouverte au monde ;	N°1 Répondre aux défis globaux que sont le <b>dérèglement climatique</b> , <b>l'épuisement des ressources</b> et <b>la destruction de la biodiversité</b>
	- plus performante par l'accélération des transitions ;	N°2 Favoriser un <b>développement économique et social dynamique</b> , permettre le développement de l'emploi, assurer la <b>compétitivité économique</b> , la <b>croissance démographique</b> , <b>conforter notre attractivité</b> , tout en réduisant les tendances actuelles de surconsommation des ressources et de déséquilibres territoriaux.
	- des proximités ; - de la sobriété ; - unie et solidaire.	N°3 Favoriser la <b>cohésion sociale et territoriale</b> alors que sont à l'œuvre les tendances à un renforcement de l'individualisme et à <b>la concentration des activités qui alimentent les fractures territoriales et sociales et fragilisent le modèle d'équilibre Breton</b>  N°4 <b>Réinventer nos modes de faire et nos organisations</b> pour assurer une réelle mobilisation collective à l'heure de la fragilisation de l'action publique et de l'émergence de nouveaux acteurs.
Région Occitanie		
Prises de position défendues par la collectivité en qualité de « Région stratégique » 2 caps, 3 défis, 9 objectifs généraux déclinés en 27 objectifs thématiques		
Défis		
C a p s	<p><b>Reéquilibrage régional</b> pour l'égalité des territoires</p> <p><b>Nouveau modèle de développement</b> Pour répondre au défi de l'urgence climatique</p>	<p>Le défi de l'<b>attractivité</b> ( Pour accueillir bien et durablement )</p> <p>Le défi des <b>coopérations</b> ( Pour renforcer les solidarités territoriales )</p> <p>Le défi du <b>rayonnement</b> ( Pour un <b>développement vertueux</b> de tous les territoires )</p>
Région Pays de la Loire : 3 défis, 5 enjeux, 30 objectifs		
Enjeux		
D é f i s	<b>La transition Démographique</b>	L'inscription d'une <b>région périphérique et dynamique dans les échanges internationaux</b>
	<b>La transition Environnementale</b>	Le <b>maintien de l'équilibre régional</b> entre l'est intérieur et l'ouest littoral, villes et campagnes ainsi qu'entre les générations
	<b>La transition Numérique</b>	Des ressources naturelles et patrimoniales ménagées et valorisées pour le cadre de vie comme pour le développement
		Un <b>système productif</b> plus <b>sobre</b> et plus performant, plus autonome et plus durable
		L'atténuation et l' <b>adaptation au changement climatique</b> du territoire dans sa diversité et ses spécificités notamment littorales

Réalisation : Yannick Morisset 2023.

**Tableau n° 15 : Compilation des défis et des orientations des SRADDET de nos trois Régions dans le respect des choix sémantiques des collectivités**

Il est d'usage que les objectifs et les enjeux soient des synonymes (Rosières 2001). Le premier résultat qu'il est possible de dégager du tableau réside dans l'homogénéité sémantique. Ensuite, d'une Région à l'autre, l'approche comparée permet d'observer que cette première génération de schéma est constituée d'un ADN en double hélice. Sous différentes bannières, deux axes structurent les projets de territoire. D'une part, un axe politique inhérent aux transitions (en bleu) et plus largement au développement durable, et d'autre part, l'axe de cohésion (en rouge), qui est, en somme, l'appropriation politique de l'égalité des territoires par les mandatures. Les éléments de rhétorique qui en découlent se précisent autour de « l'équilibre ».

En Région Bretagne, l'économie est un axe fort du schéma régional, celle-ci étant le moteur de l'égalité territoriale. Elle s'appuie sur la compétitivité économique, la croissance démographique et l'attractivité (enjeu n° 2). Mais concomitamment, les effets spatiaux de l'économie accroissent le phénomène de concentration et de périurbanisation. Ces tendances sont amenées à se renforcer dans les années à venir et un des axes majeurs en matière de cohésion sociale et territoriale sera de ménager la « *concentration des activités qui alimentent les fractures territoriales et sociales et qui fragilise le modèle d'équilibre breton* » (enjeu n° 3).

Pour ménager cette dialectique, la Région souhaite être performante sur les transitions à opérer et affiche la volonté d'accélérer la mutation de ses « *filières traditionnelles par l'innovation pour augmenter leur valeur ajoutée, les adapter aux évolutions des marchés, et aux exigences du développement durable* » (p. 52). La clef, le modèle d'équilibre breton (enjeu n° 3) réside dans la capacité de contrecarrer les effets de la métropolisation. Pour cela le discours est articulé autour d'un axe sémantique associant les items « transition » et « performance » dans une perspective de « proximité ».

Ce que nous voulons :

- ✓ C'est, en 2040, une Bretagne qui a placé la proximité au cœur de son modèle d'aménagement et de développement. Qui a réussi à inverser la tendance lourde à la polarisation des activités et à la recherche de la taille critique toujours plus grande.
- ✓ C'est une Bretagne qui a restauré ses centralités, urbaines et rurales, aux bonnes échelles de développement économique, mais aussi de la vie quotidienne de ses habitants. C'est une région qui a su rester en pointe dans l'invention des solidarités et coopérations interterritoriale, le développement de réseaux et la valorisation des interdépendances comme des diversités territoriales.
- ✓ C'est une région qui a réduit la part des mobilités contraintes, qui a réduit, là où c'est possible, la part de l'automobile dans les déplacements, qui a développé des modes d'aménagement et notamment des formes urbaines permettant de vivre, travailler, se former et consommer en plus grande proximité.
- ✓ C'est une région qui a mis en œuvre des réponses efficaces et adaptées aux spécificités territoriales de mobilités innovantes, décarbonées, reposant sur une plus grande multimodalité, sur les opportunités du numérique, sur l'intégration des politiques publiques

Source : SRADDET p. 54

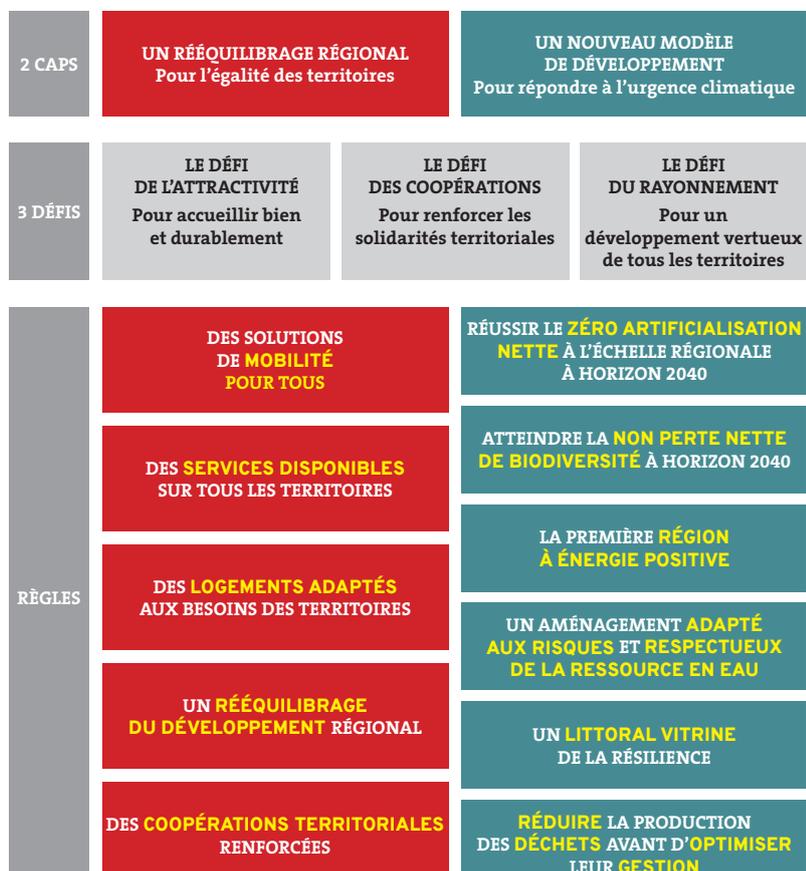
### Figure n° 28 : Les volontés politiques émanant d'une Bretagne des proximités

La Région Pays de la Loire fait des transitions le socle de son projet de territoire. Il est néanmoins possible d'observer une partition entre l'économique et social et l'environnemental par les items : transition démographique et transition environnementale. Une déclaration de la présidente de la Région Pays de la Loire, tirée de l'éditorial du document de présentation du SRADDET, nous semble être en mesure de valider notre propos. Deux priorités constituent le squelette de son schéma régional : « *conjuguer attractivité et équilibre des Pays de la Loire* » et « *réussir la transition écologique en préservant les identités territoriales ligériennes* ». Sous l'angle des inégalités, la question démographique est un élément prégnant du projet de territoire dans la mesure où la dynamique actuelle est identifiée comme un facteur de déstabilisation de la cohésion régionale.

Dans le contexte de l'abandon par l'État du projet de la plateforme aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes, l'enjeu de désenclavement de l'ouest est un élément structurant du projet de territoire, notamment dans le souci de rester une Région d'attraction. La Région souhaite ainsi améliorer ses portes d'entrée (ports, gares, aéroports), afin d'assurer une connexion nationale et internationale (objectif n° 14). Ceci passe entre autres par l'amélioration des grandes liaisons ferroviaires et le réaménagement de l'aéroport

de Nantes Atlantique (p. 64). À l'échelle infrarégionale, la transition numérique est également portée comme une condition de désenclavement des territoires dits : ruraux.

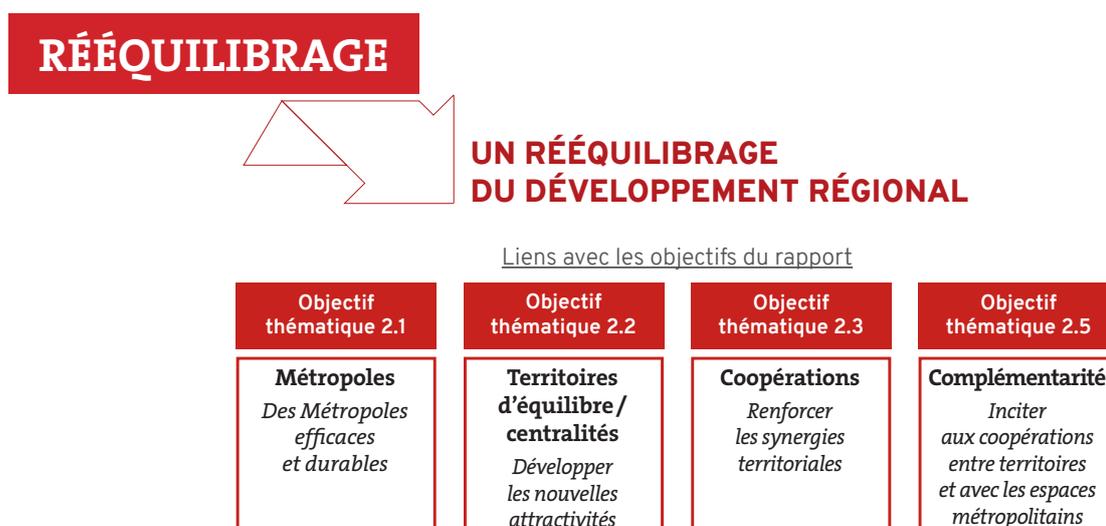
La Région Occitanie défend deux modèles de développement.



Source : Fascicule de règles – Région Occitanie.

**Figure n° 29 : Cohésion et transition : une Région, deux modèles d'aménagement**

La figure ci-dessus permet d'illustrer la segmentation franche qui s'opère entre des enjeux de cohésion socio-spatiale et de transition environnementale. Chacun des modèles de développement dispose par ailleurs de ses propres règles. L'attractivité (résidentielle), comme dans nos deux autres Régions, est une dynamique qu'il convient politiquement de conforter. Et pour cause, les flux entrants constituent le ferment de la politique régionale d'égalité des territoires par une politique de rééquilibrage des populations. Cet objectif fait du schéma de la Région Occitanie un document extrêmement volontariste et qui implique une refonte de son réseau de villes.



Source : SRADDET – Fascicule de règles p. 22

**Figure n°30 : Un modèle de développement qui entend rebattre la carte de l'attractivité résidentielle**

Nos Régions, à divers degrés, axent leur politique pour relever le défi de la cohésion des territoires et positionnent leur schéma respectif, comme des outils pour engager un projet de territoire qui articule des enjeux qui relèvent d'une économie globalisée à ceux des territoires vécus : être raccordée et ouverte au reste du monde, tout en portant des valeurs de solidarité, d'unité et de proximité (Région Bretagne) ; être présente dans la dynamique des échanges internationaux tout en maintenant l'équilibre ville/campagne (Région Pays de la Loire), ou encore des enjeux, bien que plus diffus, en faveur du rayonnement de tous les territoires (Région Occitanie).

Toutes nos Régions ont en commun de positionner les SRADDET à toutes les échelles géographiques ; toutes nos Régions défendent une philosophie de l'équilibre ; toutes nos Régions sont soucieuses d'être attractives tout en préservant leur cohésion interne. Toutes nos Régions ont ainsi un seul et même dénominateur commun qui intéresse au premier chef : leur démographie. Soit par l'évocation frontale (Région Pays de Loire) où en mobilisant une notion plus floue : l'attractivité. Des politiques en faveur de l'attractivité peuvent prendre plusieurs aspects.

Que cela soit par des actions en faveur du rayonnement (politique de communication, de *marketing* territorial), mais également par une politique de mise en connexion/raccordement physique ou à l'inverse par une politique de désenclavement. Traiter cette question demande aux exécutifs d'avoir une connaissance fine des dynamiques de peuplement. Subséquemment, le projet de territoire ne peut se départir d'un portrait de territoire.

## II. Trois Régions face à la mécanique des territoires

*« Il ne peut y avoir de machine politique bien montée, ni d'administration éclairée, dans un pays où l'état de population est inconnu. »* (Moheau, cité par Dumont 2009).

Mécanique... le choix du mot n'est pas fortuit. La mécanique exprime un mouvement, une cinématique, une dynamique, elle chahute une notion chère à la rhétorique de l'aménagement : l'équilibre. En étant toutes investies des mêmes domaines d'action publique, l'analyse des politiques

régionales de chaque SRADDET révèle que les schémas sont frappés au coin de l'homogénéité rhétorique. Par les axes politiques de cohésion et de transition, le canevas est posé sur le métier à tisser. Pour filer la métaphore de la broderie, il convient d'observer la tapisserie : l'image prospective que tracent les discours.

La première démarche dans la chaîne de traitement des problèmes publics réside dans l'identification desdits problèmes. Le SRADDET, à son échelle, représente une opportunité pour identifier des espaces à enjeux. Ce qui est possible pour les Régions, « *sans s'exposer à trop de controverses, c'est de s'attacher à cartographier les différentes formes d'inégalités existantes* » (Theys 2013). En cela, la distribution des hommes sur le territoire est le premier reflet des inégalités spatiales (David, Sabot, Charles-Le Bihan, Baudelle *in* Baudelle, Castagnède 2002 – dir.)<sup>128</sup>.

L'étude des populations constitue le socle des préoccupations qui taraudent la politique régionale. Nous posons à grands traits les projections démographiques sur lesquelles s'appuient nos trois SRADDET (II.1). Bien que certaines Régions (Pays de la Loire et Occitanie) présentent des approches combinatoires pour identifier des espaces à enjeux, toutes nos Régions font intervenir le rôle de la densité et de la distance géographique pour appréhender les inégalités, notamment monétaires, et en matière d'accès aux services publics (II.2). Ces éléments de contexte constituent le potentiel explicatif quant au positionnement des SRADDET en faveur de l'attractivité, notamment résidentielle.

En revanche, le phénomène de distribution des populations se fait au regard d'une composante sociologique : l'âge. Dans les années à venir, les comportements résidentiels sont amenés à produire une mécanique récurrente (II.3) qui nous a interrogés au regard du discours politique, et des enjeux de cohésion socio-spatiale (II.4).

## II.1 De l'hétérogénéité à la question des inégalités socio-spatiales

*« La densité de population constitue un élément capital, le plus simple et le plus synthétique, à la fois parmi ceux qui permettent d'appréhender la nature des relations entre un espace et un ensemble d'hommes solidaires dans l'utilisation de cet espace » (Sautter 1979 p. 448 cité par Blanc-Pamard et al. 1989)<sup>129</sup>*

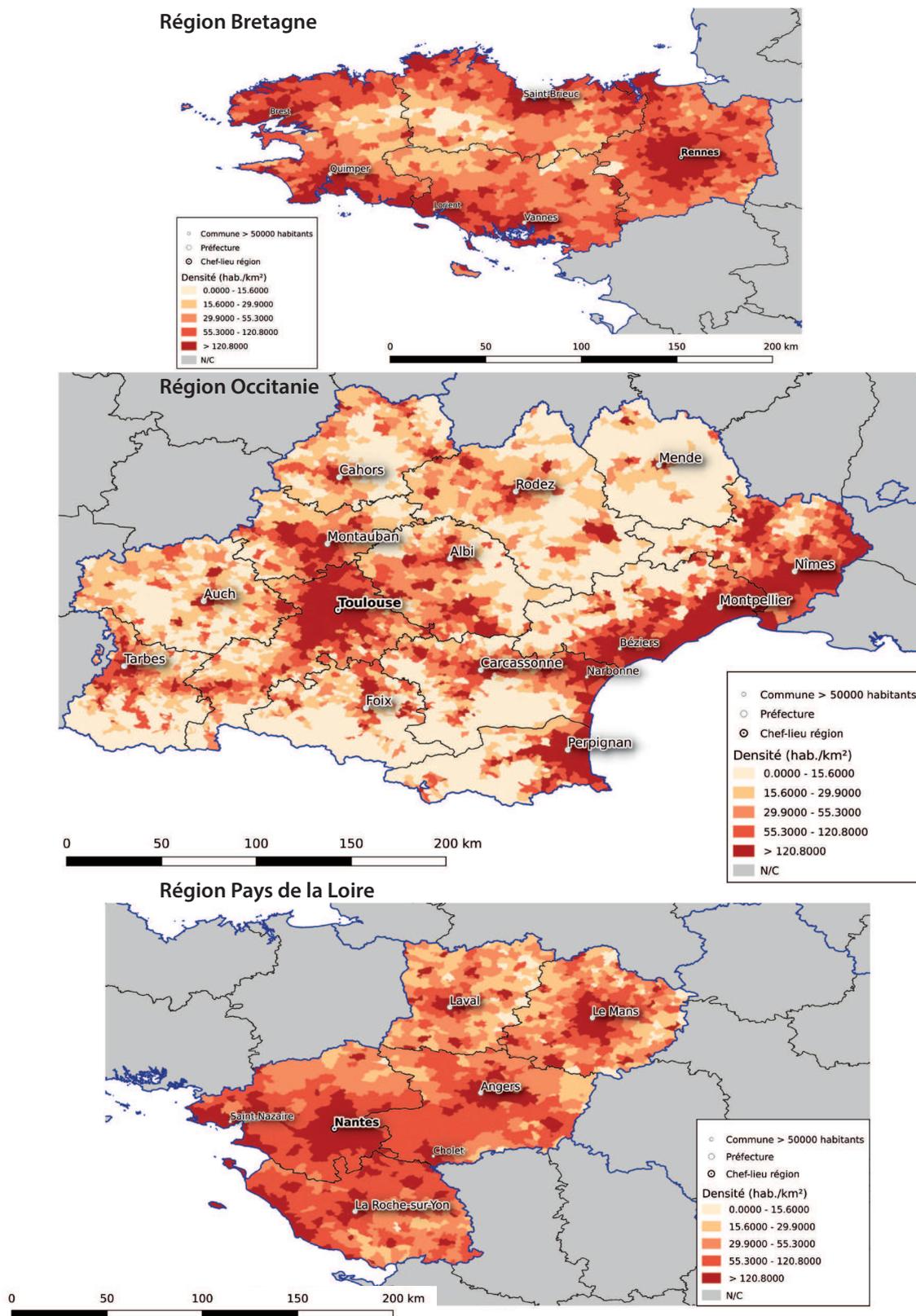
Dès l'ouverture des SRADDET, les analyses permettent d'entrer dans le vif du sujet et se focalisent immédiatement un défi majeur : celui de conjuguer l'attractivité résidentielle sans déstabiliser la cohésion interne. Nous avons inséré dans cette partie des illustrations qui sont extraites des rapports de synthèse et d'objectifs. Pour chaque Région, nous avons retenu les données qu'elles projetaient dans leur SRADDET respectif. Les commentaires qui les accompagnent permettent d'observer rapidement les tendances passées et actuelles. Toutes ont un point commun, une propension au renforcement de la métropolisation.

En revanche, les documents graphiques qui permettent de bâtir la politique régionale se fondent sur une approche dynamique. En préalable, une approche statique de l'état initial de la distribution de la population, par un indicateur de densité communal, au moment de la réalisation des schémas, permettra de mieux cerner les variations tirées des SRADDET.

---

128 Nous renvoyons le lecteur à la page 107.

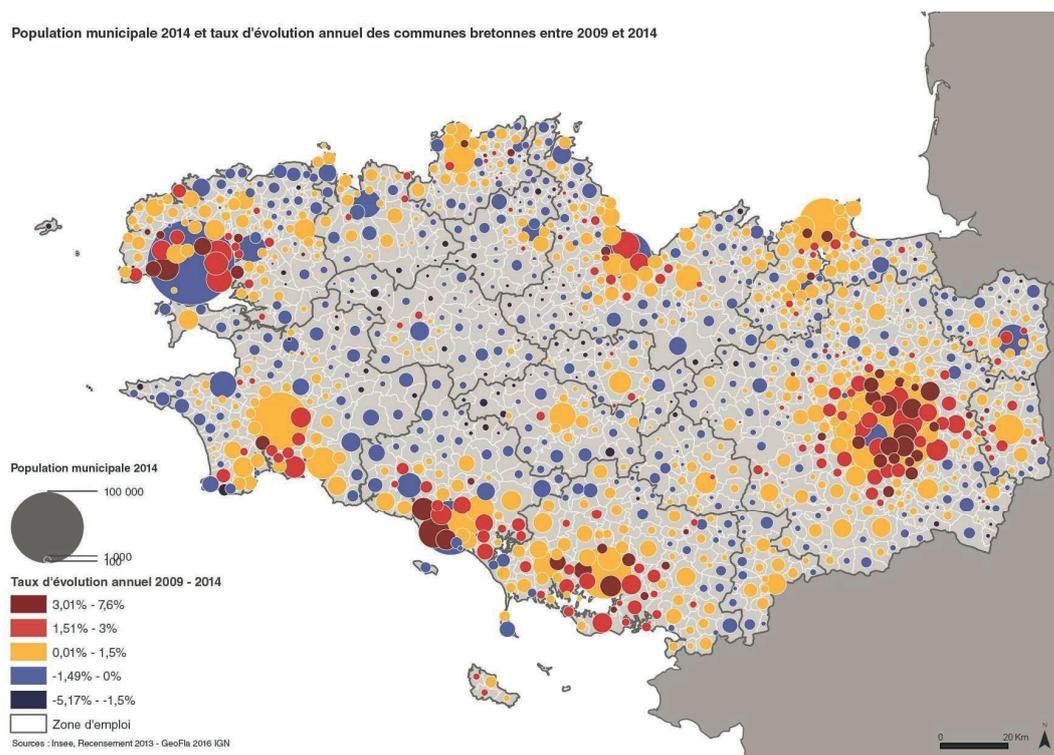
129 Cette citation est extraite de l'ouvrage « *Habiter et vivre dans les campagnes de faible densité* » (2007). Ouvrage coordonné par Laurence Barthe et Fabienne Cavaillé où sont restitués les actes du colloque franco-espagnol de géographie rurale qui s'est tenu à Foix les journées du 15 et 16 octobre 2004.



Sources : INSEE, 2015 ; IGN, communes 2018. Réalisation : Yannick Morisset.

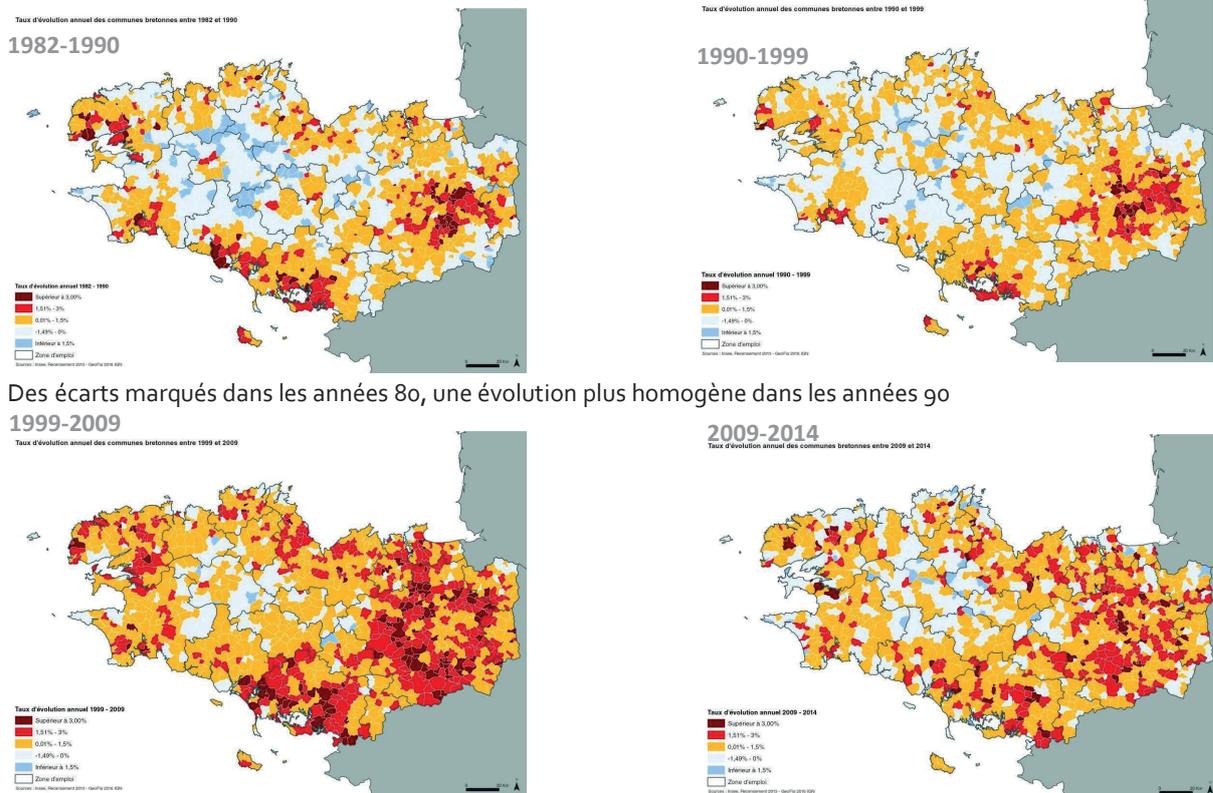
Figure n° 31 : Densités communales des Régions Bretagne, Occitanie et Pays de la Loire

Si le défi numéro 1 du SRADDET de la Région Bretagne relève des enjeux inhérents au changement climatique, le lien avec l'attractivité résidentielle est bel et bien établi au regard « *des migrations massives liées aux réfugiés climatiques* » (*op. cit.* p. 22) auxquelles la Région s'attend. Les temps changent, en Bretagne, on naît moins breton qu'on ne le devient. Ce déficit de natalité vaut pour nos deux autres Régions. La Région Bretagne a gagné 25,5 % depuis 1975 (contre 21,1 % pour la moyenne nationale (*Ibid.* p. 28), mais en 2015 le croît démographique est le fait des mobilités résidentielles.



Source : SRADDET p. 33.

**Figure n° 32 : Population municipale en 2014 et taux d'évolution annuel des communes bretonnes entre 2009 et 2014**



Source : SRADDET p. 29.

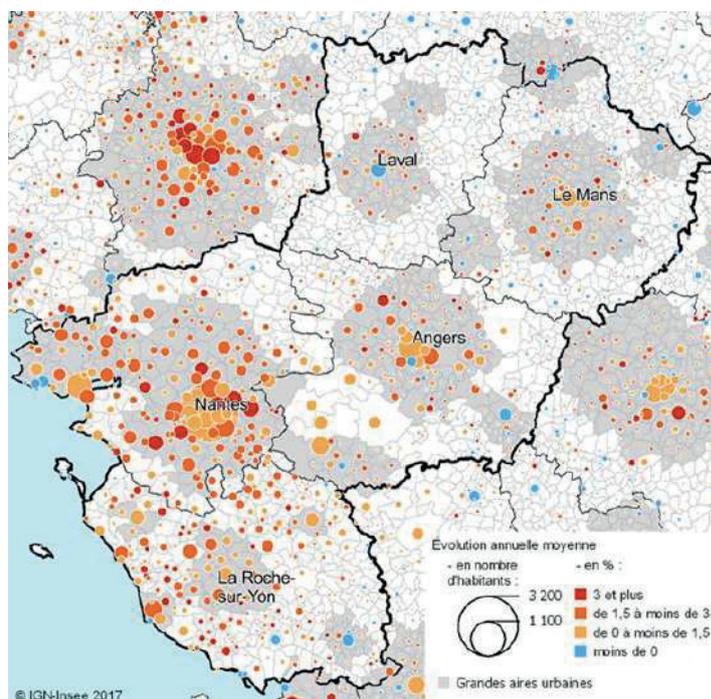
**Figure n° 33 : Quatre périodes pour décrire la croissance démographique depuis les années 1980, à partir du taux d'évolution des communes**

Les données mobilisées sur la période 2009-2014 (figure n° 32) attestent d'un renforcement des dynamiques démographiques déjà à l'œuvre (figure n° 33), c'est-à-dire une consolidation des polarités littorales qui constituent l'armature urbaine bretonne, mais avec une forte tendance à la périurbanisation autour de celles-ci, particulièrement sur les zones d'emploi de Rennes, Vitré, Vannes, tandis que la Bretagne intérieure se vide.

De son côté, la Région Pays de la Loire se base sur des projections d'accueil à hauteur de 800 000 nouveaux résidents à l'horizon 2050 et estime sa population à 4,6 millions de Ligériens en 2050 (*op. cit.* p. 309). Dans le schéma est posé le diagnostic de l'enclavement au regard des grands flux mondiaux qui se recomposent au niveau du Pacifique (Pays émergents) :

*« le monde se déporte vers l'est, tandis que notre capacité à gérer les flux migratoires venant de pays du sud, davantage soumis aux pressions sur l'environnement, doit aussi être interrogée à l'aune de ces projections démographiques » (Ibid. p. 13).*

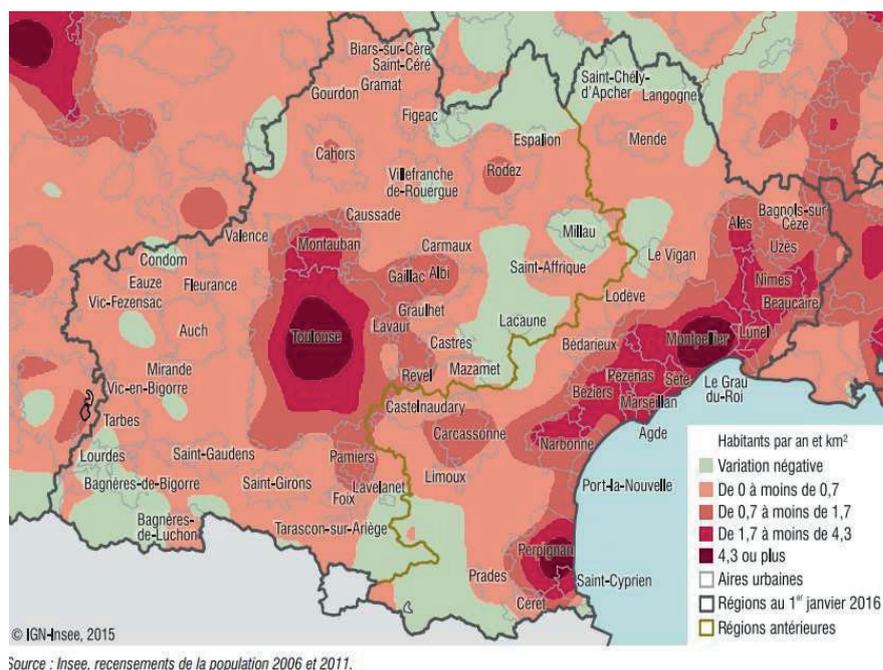
Le changement climatique à venir pourrait faire de nouveaux apatrides et ériger nos Régions de l'ouest en terre promise, alors que celles-ci sont déjà soumises à une forte attractivité résidentielle en matière de migrations interrégionales.



Source : SRADDET p. 23

### Figure n° 34 : Évolution annuelle de la population par communes

En Région Occitanie, le rapport de synthèse du SRADDET en matière de solde migratoire sur la période 1999-2011 fait état d'un gain de 773 000 personnes ce qui représente 25 % du solde migratoire des Régions françaises. (*op. cit.* p. 24). Globalement, entre 1982 et 2018, la population dans cette Région a crû de 38 %, quand la France métropolitaine ne gagnait que 19 % d'habitants supplémentaires (*Ibid.*). Actuellement cette croissance démographique est deux fois supérieure à la moyenne nationale. La Région appuie sa réflexion à partir du scénario central de l'INSEE qui prévoit à l'horizon 2050 une Région de sept millions d'habitants soit une augmentation de 22 % sur la période 2014-2050.



Source : SRADDET p. 23

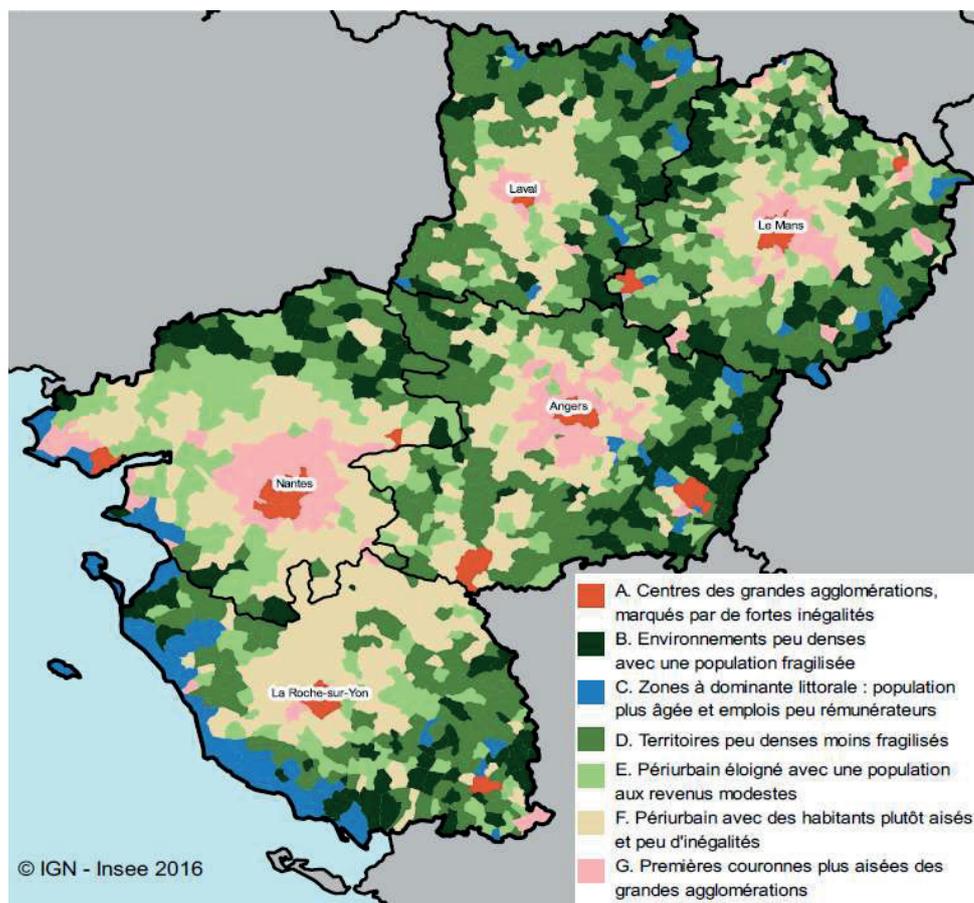
**Figure n° 35 : Des attractivités locales contrastées**

Sans surprise, l'attractivité résidentielle ne s'exerce pas de manière homogène à l'échelle du territoire régional de nos trois terrains. En revanche, sa distribution dans les années à venir est amenée à se renforcer sur des espaces déjà en tension tels que : les métropoles régionales, plus largement, les espaces urbanisés et les littoraux. La mécanique démographique, à moyen terme, tend aux renforcements des phénomènes observés. Dans un scénario *as usual* : fait métropolitain et phénomène de périurbanisation prédominant dans nos trois Régions<sup>130</sup> tandis que les espaces peu denses tendent à se vider de leur population. La tendance naturelle est donc à l'amplification des déséquilibres sous le seul angle de la distribution des volumes de population. Sous l'angle des densités, nos trois Régions sont amenées à être des espaces de plus en plus hétérogènes.

## II.2 Distance géographique et densité de population : des facteurs explicatifs des inégalités

Les disparités, liées aux densités de population, sont éminemment prises en compte par la prospective territoriale pour bâtir un projet de territoire, en faveur de la réduction des inégalités. Et parce que la méthode retenue oriente les résultats, autrement dit les projets de territoires, il nous apparaît opportun de restituer les approches développées par les Régions pour se saisir des inégalités. Globalement, la question des inégalités est traitée par nos trois Régions sous l'angle des inégalités sociales, des inégalités de développement, d'accès aux services et notamment de santé, de mobilité, mais également au numérique et des inégalités différentielles liées aux risques environnementaux.

130 Tendances et constats également observés par Thérèse Saint-Julien, 2013 *in* Baudelle, Carluet et Moro – dir.



Sources : Insee, Recensement de la population (RP) 2012, Déclaration annuelle de données sociales (DADS) 2012 Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal (Filosofi) 2012 ; CAF 2012.

Extraite du SRADDET p. 30.

### Figure n° 36 : Les dynamiques territoriales en Région Pays de la Loire

Cette figure est à la fois une approche combinatoire des inégalités et un enjeu thématique de la politique régionale, où sont associés les soucis de l'équilibre et d'égalité. Deux types de territoires sont plus particulièrement identifiés en raison du risque auquel ils sont exposés en matière de cohésion sociale : les cœurs des grandes agglomérations qui « concentrent 40 % de la population pauvre de la région et font l'objet d'importants dispositifs dans la cadre de la politique de la ville » (46 QPV<sup>131</sup>, 15 NPRNRU<sup>132</sup> – SRADDET p. 30). Les espaces ruraux, plus particulièrement ceux situés sur les franges des départements, « peu denses périphériques, [...] en déprise démographique, qui comptent 10 % de la population pauvre, mais au sein desquels les politiques de solidarité sont plus diffuses. » (Ibid.).

Plus largement, la question de « l'éloignement » apparaît prégnante, la Région Pays de la Loire, dans une optique « d'équité territoriale » (Ibid., p. 85) place au centre des préoccupations les questions d'accès aux services administratifs, au télétravail, à la téléformation, à la télémédecine, au commerce en ligne et affiche la volonté d'entreprendre la transition numérique<sup>133</sup>.

131 Quartier prioritaire de la politique de la ville.

132 Le Nouveau Projet National de Renouvellement Urbain.

133 Défi identifié dans le tableau de synthèse en début de chapitre.

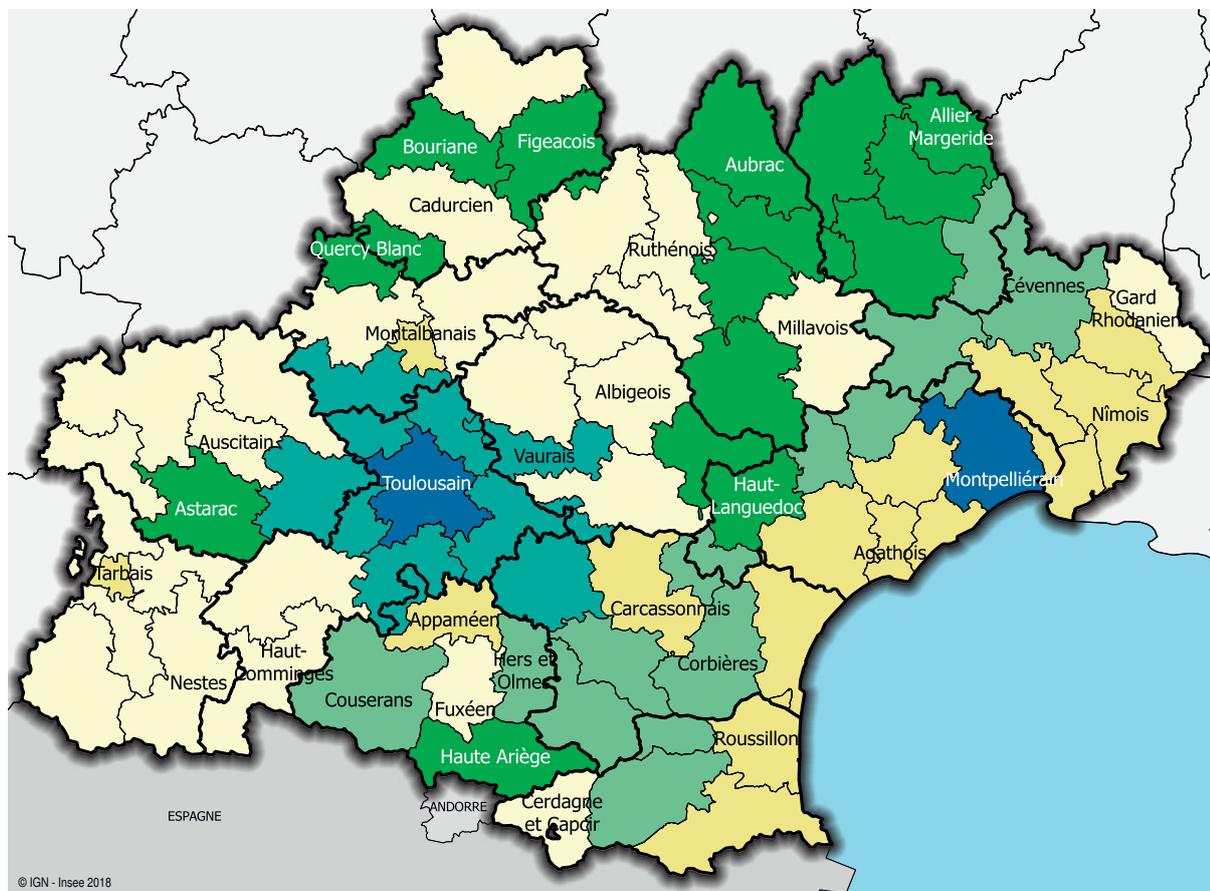
La Région Occitanie, pour nourrir sa réflexion, a fait preuve d'originalité en se dotant d'une assemblée unique en France : l'Assemblée des territoires où la cohésion sociale et la question des solidarités territoriales constituent un panel de préoccupations. L'extrait du cahier n° 2 de cette assemblée est dépositaire du volontarisme de la mandature de prendre à bras le corps moins la question des inégalités infrarégionales, que de rechercher les conditions du bien-être.

**Encadré n° 21 : La Région Occitanie à la recherche du bien être**

*« Quels sont les facteurs qui participent au « bien-être » : économiques, sociaux, environnementaux, culturels... ? Quelles sont plus précisément les composantes du bien-être : le travail, le temps libre, les services, le niveau d'éducation, la santé, le cadre de vie, la qualité environnementale... ? Comment mesurer le bien-être à l'échelle territoriale ? Quels peuvent être les indicateurs pour évaluer ce concept pluridimensionnel et pour partie subjectif ? L'évaluation du bonheur n'est pas qu'une interrogation philosophique, elle intéresse les pouvoirs publics pour qu'ils définissent des politiques au plus près des besoins des citoyens. Le bonheur ne peut se réduire à la richesse monétaire, au nombre d'équipements ou de services. Le bien-être de la population passe par d'autres facteurs qu'il convient de définir et de mesurer pour orienter l'action publique ».*

Bonheur sociétal et bien-être territorial – Assemblée des Territoires, cahier n° 2.

L'Assemblée des territoires est une traduction concrète des éléments de doctrines de l'exécutif. L'égalité des territoires fut appropriée dans le discours de la mandature en qualité de République des territoires dont cette assemblée est la garante. La figure ci-après matérialise 73 bassins de vie vécus, 73 bassins de vie qui doivent inscrire l'action régionale dans un souci de proximité, mais également de concertation et d'échange avec les élus locaux et les citoyens, ce que la Région qualifie de « Démocratie territoriale ».

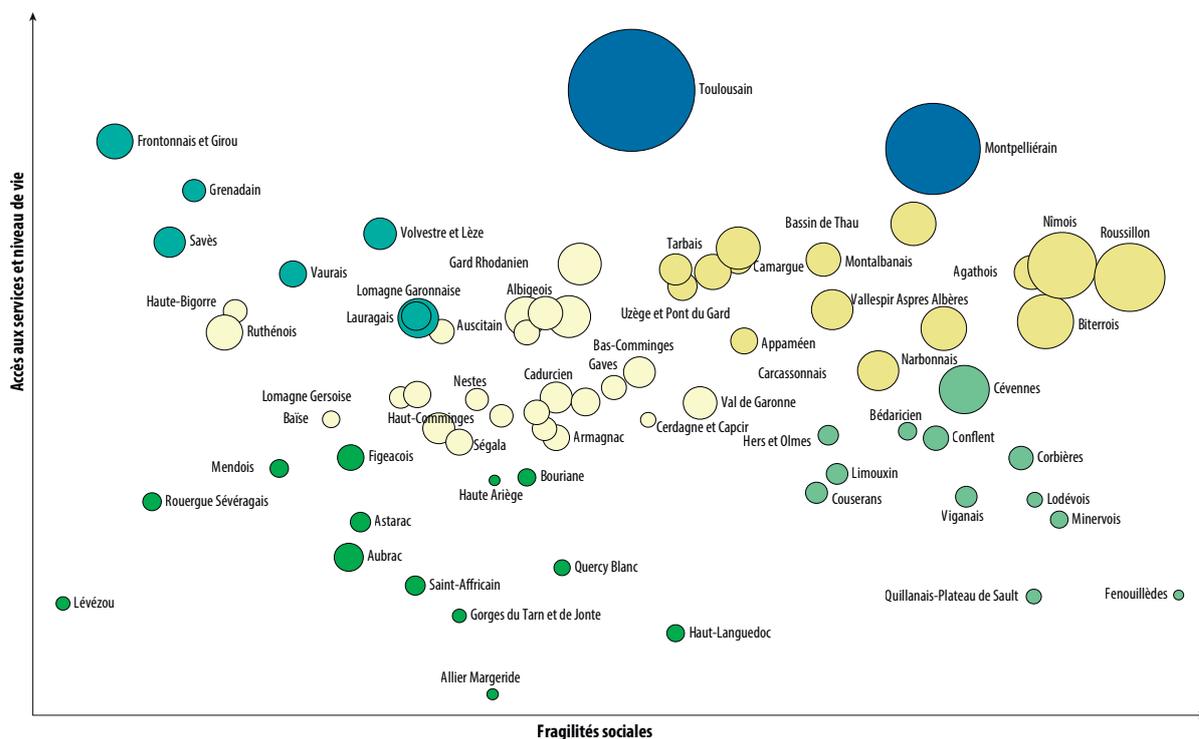


- Territoires métropolitains avec des indicateurs de qualité de vie contrastés
  - Territoires périurbains avec de bonnes conditions de vie mais de longs déplacements domicile/travail
- Territoires marqués par la pauvreté et un accès difficile aux services
  - Territoires dans et autour de villes moyennes avec de bonnes conditions de vie

Source : SRADDET.

**Figure n°37 : Les bassins de vie vécus qui doivent structurer la politique régionale d'égalité des territoires**

Dans son SRADDET, la Région Occitanie n'a pas explicité la méthode qui a présidé à la formalisation de cette illustration. Il reste néanmoins possible de sourcer son origine et de collecter le graphe qui l'accompagne à partir du site de l'INSEE.



Source : INSEE 2019.

**Figure n° 38 : Qualité de vie en Occitanie : 73 bassins de vie, six profils de territoires**

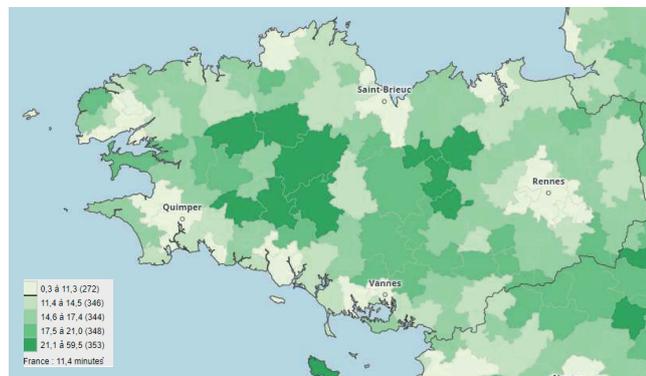
Les six profils de territoires sont issus d'un regroupement par la méthode d'Analyse en composante principale (ACP) de 24 indicateurs tels que sur l'occupation du logement, l'indice comparatif de mortalité globale, la vulnérabilité énergétique, les questions d'accès/temps à un panier de services publics de proximité et intermédiaire. L'objet n'est pas de rediscuter la méthode, mais simplement d'observer, par la lecture des mentions qui figurent en abscisse et ordonnée, que l'accès aux services et le niveau de vie constituent une clef interprétative retenue par la Région pour déterminer spatialement les fragilités sociales. Le facteur d'éloignement aux services et au travail couplé à des indicateurs de pauvreté se profile essentiellement sur les bassins de vie non métropolitains.

La Région Bretagne n'a pas été animée par le souci d'avoir une approche intégrée des inégalités. Les indicateurs reflétant les inégalités se présentent plutôt sous la forme d'un catalogue. L'illustration ci-après démontre qu'à l'image de nos deux Régions précédentes, cette Région est tout autant sensible à la question de l'accès aux services. Celle-ci faisant intervenir le couple éloignement physique (budget-temps)/densité comme un indicateur des fragilités sociales.

### 3 – Services

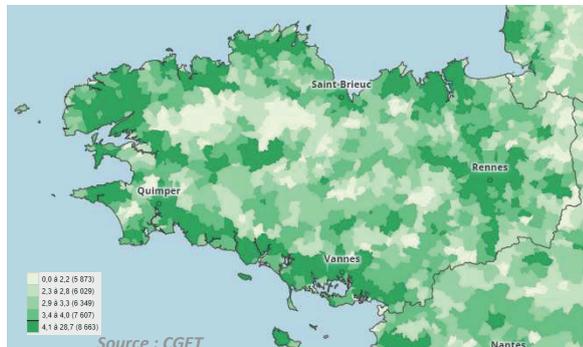
Les temps d'accès aux équipements courants sont très liés à la densité : si 88% de la population accède aux équipements courants en moins de 7 minutes, l'accessibilité est forcément plus faible en Bretagne centrale et dans les îles.

#### Temps d'accès aux services d'usage courant au plus près du domicile par bassin de vie



Source : CGET – INSEE 2014

#### Accessibilité potentielle localisée aux médecins généralistes \*



Source : CGET

Une offre de soins insuffisante ou des difficultés dans l'accès aux soins pour le centre de la Bretagne à l'inverse du littoral et des grandes agglomérations (moyenne nationale : 4,1 consultations)

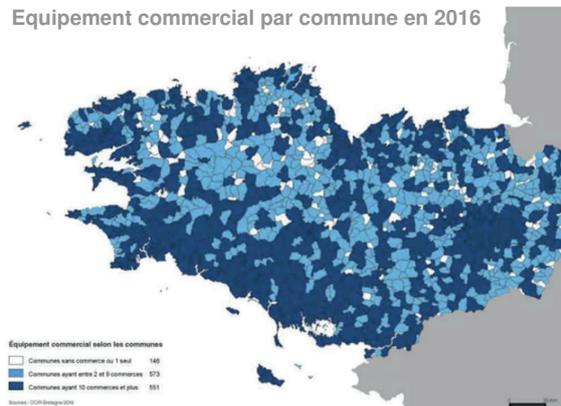
\*Accessibilité potentielle localisée aux médecins généralistes : indicateur développé par la Drees et l'Irdes1 pour mesurer l'adéquation spatiale entre l'offre et la demande de soins de premier recours, en tenant compte de l'offre et de la demande issues des communes environnantes.

**10% des communes bretonnes recensent aucun ou un seul commerce.** La désertification commerciale semble se stabiliser puisque le nombre de communes sans commerce a diminué depuis 2012.

Le nombre de salariés dans le commerce de détail connaît lui aussi une **remontée depuis 2015** pour se fixer à près de 222 000 salariés fin 2017.

En 2017, la part de marché hors distribution de produits alimentaires du e-commerce en Bretagne, était de 9%.

#### Équipement commercial par commune en 2016



Source : SRADDET p. 30.

#### Figure n° 39 : Les inégalités en matière de services en Région Bretagne

Dans le SRADDET de cette Région, l'item « inégalité » se décline par des indicateurs classiques permettant de mesurer les fragilités sociales par le truchement des inégalités monétaires. Globalement, nous retrouvons des indicateurs classiques tels que le revenu médian par Unité de Consommation (UC), le taux de pauvreté, le rapport interdécile, le taux de chômage annualisé, la part des Bretons mal-logés, le taux d'effort net en logement, la part des jeunes ni en formation ni en emploi.

Nous retrouvons également cette batterie classique d'indicateurs dans les schémas de nos deux autres Régions. Tous n'ont pas été exhaustivement mobilisés, tous n'ont pas été cartographiés. Nous avons repris

les indicateurs monétaires classiques qui ont servi de support pour bâtir le discours politique autour des questions de cohésion et nous avons fait le choix de réaliser le travail de formalisation cartographique (figure n° 40, p. 212-213). Une Région, et c'est un truisme de l'évoquer, est un espace différent de son voisin. Une discrétisation uniforme pour nos trois Régions ne nous semblait pas pertinente dans la mesure où la Région Occitanie aurait eu pour effet d'homogénéiser nos Régions de l'ouest.

Quant à l'échelle de traitement, en France, l'étude des revenus à l'échelon *micro* local est soumise à une pudeur, une discrétion : le secret statistique. *A minima*, l'échelon administratif de référence doit compter selon les cas 1 000 à 10 000 foyers (Le Bras 2014). Ceci constitue un écueil pour l'observation. Nos Régions, d'une part, sont peu densément peuplées, et d'autre part, l'organisation de l'habitat se compose d'une mosaïque de petites communes. À titre illustratif, en 2019, la part des communes de moins de 500 habitants étant de 13,4 % en Région Bretagne, 21,1% en Région Pays de la Loire, et 59,7 % pour la Région Occitanie (DGCL 2021). Systématiquement, la métrique retenue fut la plus large (géographiquement) dès lors que celle-ci était disponible.

Quatre cartes ont été établies pour chacune de nos Régions. Premièrement, nous avons cartographié le revenu médian par UC à l'échelle communale. D'une part, ce revenu échappe au secret statistique ; d'autre part, la médiane moins sensible que la moyenne permet des résultats plus robustes. Deuxièmement, le rapport interdécile par UC nous a permis d'appréhender les inégalités de distribution à l'intérieur d'un bassin de vie. Pour ces deux indicateurs, l'unité de consommation permettait d'intégrer les économies d'échelle au sein d'un ménage et de comparer les niveaux de vie par foyer. Troisièmement, pour nous saisir plus frontalement de la pauvreté, nous avons fait le choix de cartographier la part de la population active bénéficiaire du Revenu Solidarité Active (RSA) à l'échelle communale.

Cette spatialisation des inégalités monétaires permet d'avoir une lecture des positions sociales et spatiales intrarégionales. La mobilisation de grilles administratives permettant de relier le social, au territorial. Enfin, les habitants/individus n'étant pas rivés à la commune qui permet de collecter ces matériaux, une quatrième carte, réalisée à partir des flux pendulaires, permet de faire intervenir les lieux de création de richesse.

À petite échelle (géographique), trois Bretagne se détachent. Avec d'un côté les moteurs de la cohésion régionale, Rennes à l'est, et à l'ouest, un dipôle constitué de Brest et Quimper émaillés des polarités littorales. Ces dernières, par extension, formalisent une organisation de type polycentrique qui caractérise la péninsule bretonne. L'inertie d'une économie de la mer a structuré le maillage de son armature. À la différence de l'irlandais, tournant le dos à la mer, préférant arpenter une lande ciselée par l'élevage, les cartes en faisceaux révèlent le rôle des polarités littorales dans le fonctionnement de la Région Bretagne. La dimension maritime reste un élément structurant du fonctionnement effectif de la Région et un vecteur de cohésion territoriale. On y vit moins de la pêche que du tourisme et de la balnéothérapie. La vitalité de la Région est portée par la consommation des retraités. Il ne faut cependant pas occulter le rôle du secteur public. La défense, par la présence de la Marine nationale, est une activité motrice pour tout un réseau de sous-traitants qui dynamise l'emploi privé. Ce secteur contribue au dynamisme de villes comme Lorient (base des fusiliers commandos), Brest (seconde base navale de France). Et ce, même à l'intérieur des terres, l'armée étant le deuxième employeur d'Ille-et-Vilaine, ce qui est à mettre au crédit des effets de la déconcentration du ministère des Armées. Enfin, au centre, se détache une Bretagne, où la population dispose de revenus moins confortables.

De prime abord, une analyse de la Région Pays de la Loire, à partir des densités de population dessinerait une Région duale. Avec à l'ouest, la métropole nantaise qui dynamise la Vendée et l'Anjou, et, à l'est,

la Sarthe et la Mayenne moins densément peuplées et dans le même temps plus rurales. Malgré tout, au regard des flux pendulaires, la répartition géographique des pôles d'une armature constituée de Nantes – Saint-Nazaire – La Roche-sur-Yon, Angers, Le Mans – Laval confère à cette Région un équilibre pour que se diffusent les effets d'entraînement des pôles urbains sur le revenu des ménages.

Les revenus générés au niveau du littoral sont le fait comme en Bretagne du tourisme balnéaire qui, par la suite, tend à résidentialiser les retraités, et à droitiser les votes (Jousseume 2017 *in* Carroué – dir.). Quant aux espaces à faible densité, notamment en Sarthe et en Mayenne, les indicateurs retenus donnent à voir des niveaux de vie moins élevés et des situations socio-spatiales plus égalitaires. La conjonction de ces deux éléments dans ces espaces qui plus est, sous influence parisienne, constitue un marqueur fort qui peut nourrir un sentiment de relégation des populations<sup>134</sup>.

Bien que chaque Région dispose d'une discrétisation qui lui est propre, les Régions Bretagne et Pays de la Loire apparaissent tout de même relativement homogènes. Relativement au regard des indicateurs de la Région Occitanie. Les niveaux de discrétisations, et particulièrement ceux du RSA, sont éloquentes comparativement à nos deux autres Régions. À partir de la géographie du RSA – qui est aussi le décalque de la géographie de la Complémentaire santé solidaire – deux axes de pauvreté se dessinent. Le premier, se matérialise par la droite Foix (09)/Alès (30) et tend à faire apparaître l'ancienne Région Languedoc-Roussillon. Le second, de l'arrière-pays perpignanais au Couseran, épouse les crêtes hérissées qui jaillissent de la zone axiale des Pyrénées.

La topographie de la Région est un baromètre des fragilités sociales. Le premier axe revêt un potentiel explicatif plus intéressant pour valider notre propos car il s'agit d'une zone de transition. Depuis Foix, et passé le Lauragais – qui introduit une rupture dans le continuum topographique – la zone qui s'étend des contreforts de la montagne noire au bassin alésien, se situe à l'interface plaine/montagne. Le contraste ici est saisissant. L'observateur, situé à l'est du tempétueux Vidourle, tournant le dos à Provence et Camargue, le regard vers le couchant, voit devant lui, la ligne bleue des Cévennes gardoises. Dès lors, la garrigue cède le terrain au châtaignier, le chevelu du réseau viaire devient plus clairsemé. Le budget/temps pour accéder aux pôles d'emploi de Nîmes où Montpellier n'est plus en adéquation avec notre rythme circadien tandis que le taux de RSA grimpe en flèche. À l'échelle des bassins de vie, la topographie formalise un continuum, une banane rouge, que dessinent des situations inégalitaires extrêmement fortes dans des espaces où *in fine* les revenus médians sont faibles.

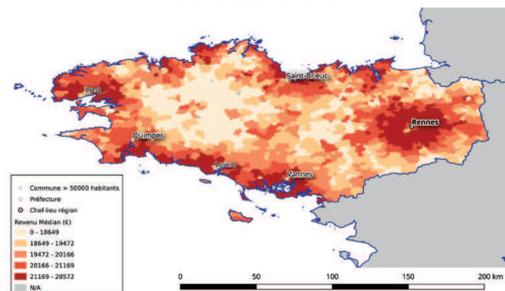
Dans nos trois Régions, le gradient de densité n'est pas toujours un marqueur robuste pour lire les inégalités de revenus. Si les polarités littorales de la Région Bretagne associent densité de peuplement et des indicateurs plutôt satisfaisants, ceci est moins vrai pour le littoral de la Région Pays de Loire. En Région Occitanie, la relation est inverse sur une partie du littoral. À partir d'un axe, du sud de Montpellier à Perpignan, si les écarts de niveau de vie sont modérés, le revenu médian rend compte d'une relative pauvreté. Quant aux villes littorales, elles affichent un taux de chômage de la population active élevé : Montpellier 13 %, Nîmes 13,5 %, Béziers 14,7 %, Sète 15,2 %, Narbonne 15,2 %, Perpignan 15,6 % et Agde qui affichait en 2013, 18 % soit le taux le plus élevé de France métropolitaine. Enfin, au regard de l'ensemble des indicateurs mobilisés, Perpignan est dans une situation préoccupante.

---

134 Sur ce point nous avons relevé un complexe d'infériorité chez les étudiants mançoux à l'occasion de nos missions d'enseignement. Les élèves tendent à se situer relativement par rapport à la région parisienne, accessible en moins d'une heure en TGV. De fait, et malgré qu'ils résident dans une communauté urbaine de plus de 200 000 habitants, la ruralité reste prégnante dans leur représentation et jugée de manière plutôt négative voire misérabiliste.

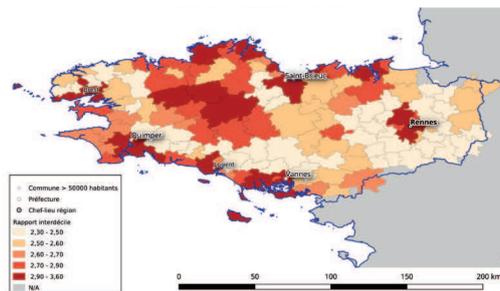
### Région Bretagne

Revenu médian disponible par UC - [ITDD] & [NIR]



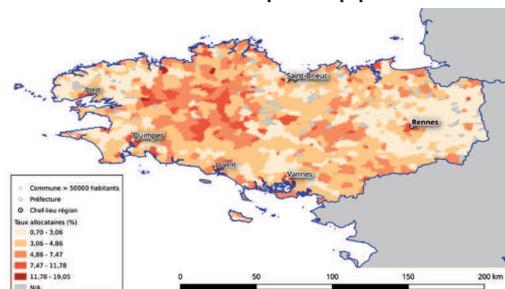
Source : INSEE, Filosofi 2015 ; communes 2018.

Rapport interdécile du revenu disponible par UC - [ITDD]



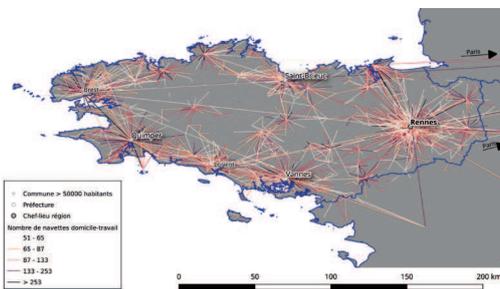
Source : INSEE, Filosofi 2015 ; bassins de vie 2012.

Taux d'allocataires du RSA en 2015 parmi la population active de 15 à 64 ans



Source : Cafdata, INSEE (RP) ; communes 2018.

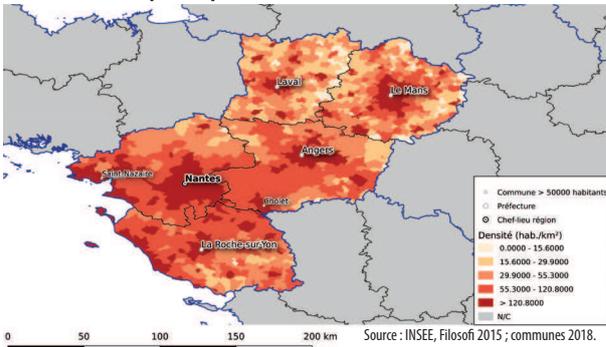
Flux domicile-travail



Source : INSEE (RP) 2014 ; communes 2018.

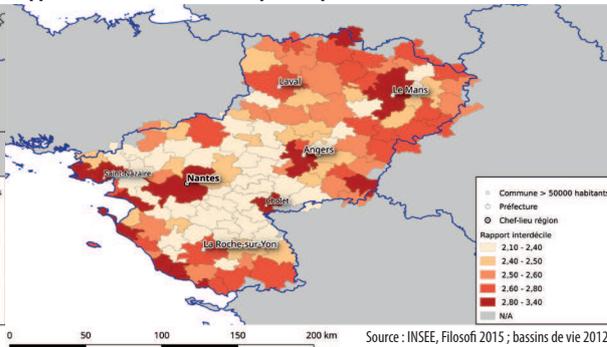
### Région Pays de la Loire

Revenu médian disponible par UC - [ITDD] & [NIR]



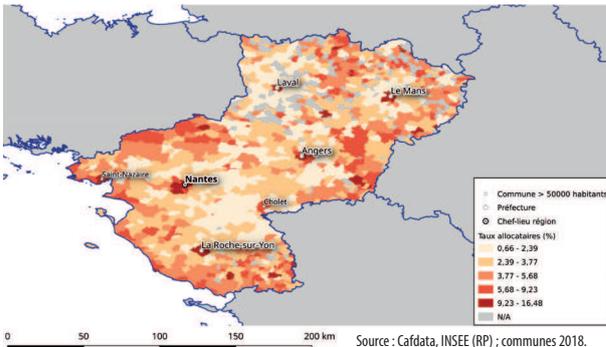
Source : INSEE, Filosofi 2015 ; communes 2018.

Rapport interdécile du revenu disponible par UC - [ITDD]



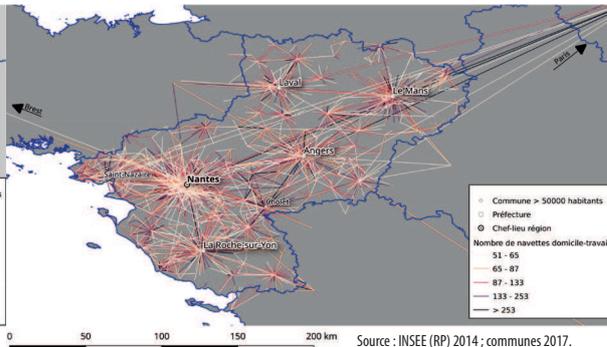
Source : INSEE, Filosofi 2015 ; bassins de vie 2012.

Taux d'allocataires du RSA en 2015 parmi la population active de 15 à 64 ans

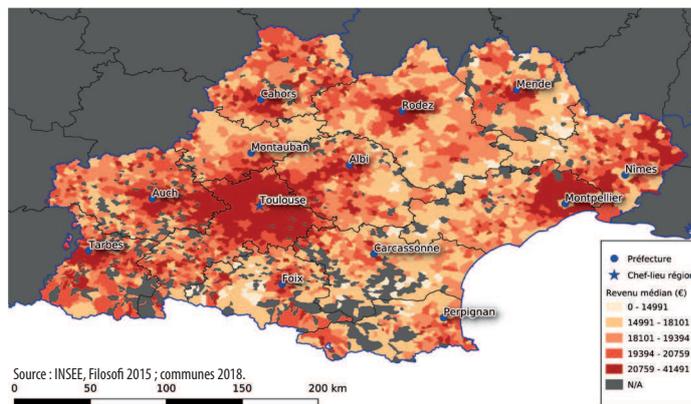


Source : Cafdata, INSEE (RP) ; communes 2018.

Flux domicile-travail

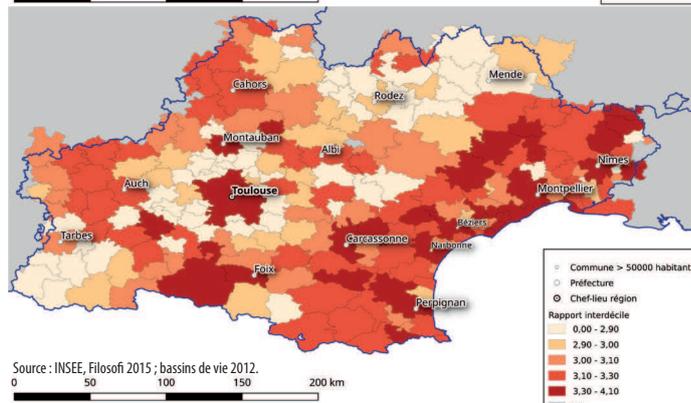


Source : INSEE (RP) 2014 ; communes 2017.

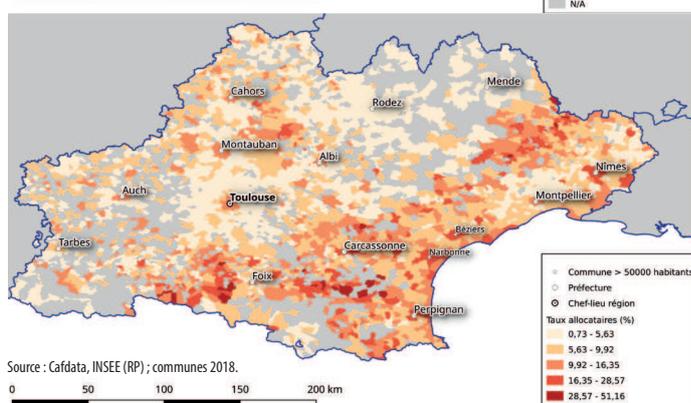


**Région Occitanie**

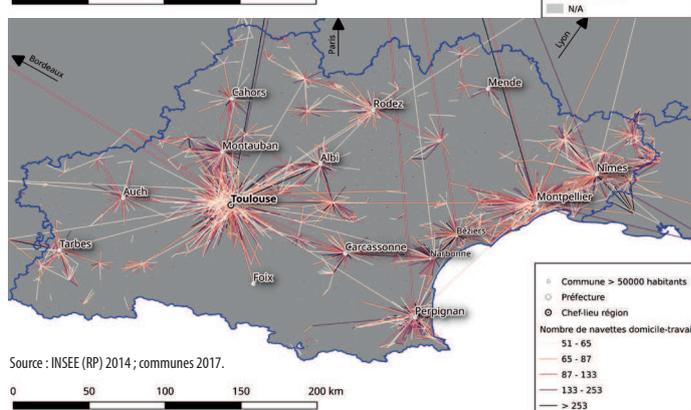
Revenu médian disponible par UC - [ITDD] & [NIR]



Rapport interdécile du revenu disponible par UC - [ITDD]



Taux d'allocataires du RSA en 2015 parmi la population active de 15 à 64 ans



Flux domicile-travail

Sources : INSEE, 2015 ; IGN, communes 2018. Réalisation : Yannick Morisset.

**Figure n° 40 : Inégalités monétaires des Régions Bretagne, Occitanie et Pays de la Loire**

Malgré des configurations géographiques différentes, aux échelles retenues, une lecture discrétionnaire de type centre/périphérie permet d'observer des situations socio-spatiales plutôt similaires. Dans nos trois Régions, les villes centres, densément peuplées, apparaissent inégalitaires. La part des allocataires du RSA et le rapport interdécile permettent ainsi d'observer que derrière le revenu médian, il demeure des situations économiques très hétérogènes. Au niveau des premières couronnes, voire des deuxièmes couronnes, les situations sont moins contrastées. Les ménages apparaissent plus égalitaires, tout en disposant de revenus « élevés ». L'homogénéisation des revenus qui caractérise les espaces périurbains se produit beaucoup plus rapidement autour de Nantes, Rennes, mais également pour ce qui concerne les polarités littorales bretonnes, ce qui est moins évident pour le cas toulousain.

Quant aux espaces peu denses (centre Bretagne, les espaces interstitiels de la Région Occitanie, mais également les effets de bord au niveau des espaces situés sur les marges départementales et régionales de la Région Pays de la Loire), il est possible d'observer certaines similitudes. La première réside dans le rôle des pôles urbains pour résoudre les inégalités monétaires aux échelles mobilisées. L'observation des cartes en faisceau permet de relier les communes de résidence aux lieux de création des revenus. Force est de constater que la ville reste le moteur de la cohésion socio-spatiale à l'échelle régionale.

Par effet de contraste, les espaces ruraux peinent à être pourvoyeur d'emplois et/ou à permettre de générer des revenus décents, acceptables. La terre ne nourrit plus son homme. Cet élément nous apparaît important car ces trois Régions ont en commun d'avoir été en marge de la révolution industrielle. Durant cette période, pendant qu'à l'est, à la faveur du protestantisme, le sous-sol lorrain fut exploité par des capitaines d'industrie et que se structurait le système bancaire, dans nos Régions, les facteurs géologiques et culturels ont érigé le travail de la terre et l'investissement dans la pierre. L'économie liée au secteur agricole s'inscrit dans le temps long et, encore de nos jours, celle-ci est prégnante, particulièrement en Région Bretagne et Occitanie. Une lecture des inégalités de revenus dans les espaces ruraux à partir d'une brève analyse du secteur agricole peut être un facteur explicatif des enjeux de cohésion socio-spatiales.

Ce secteur est un des plus concernés par les minimas salariaux, souvent inférieurs au Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) (Usine nouvelle 2022). Encore faut-il dissocier dans cette activité ce qui relève du secteur primaire (production) et du secondaire (transformation). Un secteur d'activité qui ne transforme pas, génère une faible valeur ajoutée et c'est le lot commun des exploitations agricoles. La cartographie de l'INSEE (2020) des zones d'emploi orientées vers la production et la transformation du secteur agroalimentaire – soit, respectivement les zones d'emplois de Carhaix-Plouger et Pontivy-Louédhac – Ploërmel) – se recoupe avec nos productions cartographiques : dans la partie ouest du centre Bretagne, la population apparaît plus fragile au regard du revenu médian et du taux d'allocataires du RSA. La discrimination entre production (secteur primaire à l'ouest) et transformation (secondaire à l'est) nous semble être potentiellement en mesure d'expliquer la faiblesse des revenus du centre Bretagne ;

Bien que les exploitations se soient adaptées ces dernières décennies, la diversification des activités notamment via l'hôtellerie, l'hébergement, le tourisme à la ferme, la production d'énergie, nous conforte dans notre analyse : la terre ne nourrit pas son homme. La Région Occitanie est la deuxième Région en termes de main-d'œuvre agricole, et bien que cette Région abrite 16 % des exploitations françaises, elles ne génèrent que 8 % de la valeur ajoutée agricole de l'excédent brut d'exploitation national.

En ce qui concerne le secteur de la transformation, d'après les données des chambres d'agriculture, en 2023, le secteur agroalimentaire emploie 10 % de la population active ligérienne, et représente 40,6 % des emplois industriels de la Région Bretagne et 19 % des effectifs industriels de la Région Occitanie en 2021.

Tous ces éléments sont à mettre en regard du déclin industriel. En Région Occitanie, étant donné, l'étendue du périmètre et la diversité des configurations que génère la topographie, l'exercice de synthèse est plus délicat. Dans les Cévennes, le ver à soie a disparu et avec lui la cohorte de filatures du bassin de Ganges, à compter de l'ouverture du Canal de Suez qui a mis en concurrence l'industrie cévenole avec l'Asie. Plus au nord, les charbonnages d'Alès périclitent. En 1985, la dernière mine ferme et dans le même temps, cette industrie motrice aura emporté les verreries qui émaillaient la garrigue. En 2014, 59 % des ménages de ces deux bassins ne sont pas imposables (Taulelle, Tallec 2014 *in* Cabanel – dir.). La désindustrialisation a touché nombre de bassins d'emploi qui tiraient leurs revenus de l'industrie textile dans l'Aude (Castelnaudary, Limoux), en Ariège (le système productif local constitué de Lavelanet et Laroque d'Olmes), dans le Tarn (Castres et Mazamet), ou encore de la papèterie à Perpignan.

Quant au vignoble du Languedoc et du Roussillon, il lui fut substitué les céréales d'hiver, mais, postérieurement aux primes à l'arrachage, nombre de parcelles sont en jachère. La destruction des emplois industriels ne s'est pas reportée vers le secteur agricole fortement mécanisé. Dans cette grande Région, 40,6 % du revenu est issu des transferts sociaux – prestations sociales et revenus de remplacement – (INSEE 2017). Et malgré cette politique redistributive massive à partir des revenus de transfert, la Région Occitanie figure parmi les Régions métropolitaines les plus pauvres (*Ibid.*). Ainsi apparaît le rôle des villes comme les moteurs de la cohésion socio-spatiale. Plus encore, le point aveugle pour garantir la cohésion socio-spatiale de nos Régions, à toutes les échelles géographiques, pourrait se préciser en faveur d'une économie à base résidentielle.

Le constat est sans appel : les politiques publiques sont impuissantes pour enrayer le décrochage des anciens bassins industriels et la mécanique de ségrégation urbaine. Les centres urbains et les grandes communes de banlieues, à partir des indicateurs mobilisés, tendent à concentrer le parc social de logement. Les centres-villes sont attractifs pour des populations structurellement sensibles car ils sont les supports de programmes sociaux. Ceci explique en partie la concentration de pauvreté qui est en relation inverse avec la mécanique du marché immobilier, qui, généralement, décroît du centre vers la périphérie.

À grands traits, dans nos Régions, les ménages dotés de revenus plus confortables s'installent en première couronne et ont ainsi accès aux ressources du centre, et ce, sans avoir à s'exposer à l'altérité, et surtout, à la promiscuité. Dans nos Régions, et contrairement à certaines idées véhiculées par les médias d'opinion, il est faux d'associer la population périurbaine à une situation de pauvreté. Jacques Lévy (2013) pour les cas toulousain et montpelliérain assimile les premières couronnes à l'anneau des seigneurs. Par l'examen du caractère égalitaire et dans le même temps à haut niveau de revenu dans les premières couronnes, la compétence de mobilité des ménages est une opportunité pour mettre à distance.

Les cartes sont des instruments d'action publique, pour enclencher des processus et des modes de légitimation. La mobilisation de ces indicateurs par les Régions (exception faite du RSA) nous semblait intéressante pour donner à voir un portrait de territoire qui relève moins de l'éloge panégyrique auxquels se cantonne fréquemment le discours politique. Schématiquement, ces indicateurs déterminent des modes de production des rapports sociaux. Le refus de l'altérité lorsque le coût de la mise à distance est budgétairement supportable est un élément déterminant. Pour le dire autrement, les gens votent avec leur pied.

Quant au prix de l'égalité, il se résumerait à un effort des grandes villes via des dépenses publiques sociales (parc de logements sociaux), ou à l'inverse par des investissements en faveur de programmes d'aménagement (quartier d'affaires, quartier de gare, technopole) afin de concentrer des services tertiaires à haut potentiel, générant de forts revenus. Ces politiques auraient une particularité : celle d'être supportées par les premières couronnes, et qui en plus doivent assumer le coût de la mobilité (coût financier, temps passé dans les transports).

À l'échelle d'observation des SRADDET, la spatialisation des indicateurs dessine une tendance à la fragmentation de la société : des centres en voie de paupérisation sous l'égide de bailleurs sociaux, d'investissements publics, en fonction d'une idéologie de la mixité qui trouve une traduction législative avec la SRU de 2000. Dans les faits, la société a d'autres attentes : la construction de *gated community* sur les premières couronnes en atteste. Quant aux ménages qui résident en seconde couronne des agglomérations, dans les polarités secondaires de type centre bourg, et, plus largement, dans les espaces sous-densifiés, à l'égalité des revenus est fréquemment corrélée une certaine pauvreté, qui, couplée au facteur d'éloignement des pôles d'emplois et des services conduit à cultiver un sentiment d'exclusion, pire, de déclassement.

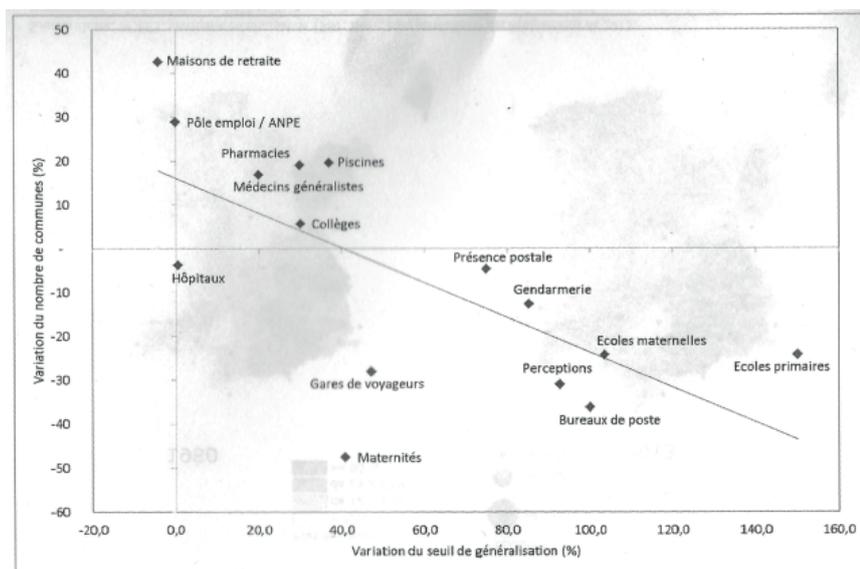
Dans les livres XIV, XV XVI et XVII de l'Esprit des lois, Montesquieu, brosse un paysage où les lois de la servitude politique sont inféodées à la nature du climat. Sans nous faire le sectateur du déterminisme, l'analyse régionale des inégalités n'est pas tant décorrélée des opportunités offertes par le milieu dans le quel se déploient les territoires vécus. En conscience de ces éléments, deux axes structurent les politiques régionales en matière d'égalité des territoires. Le premier est centré sur des inégalités de situation (des individus). La situation géographique détermine les conditions d'accès « à ». Le second à partir des indicateurs monétaires. Force est de constater que la distance et la densité sont des facteurs structurant des politiques régionales pour appréhender les inégalités. L'examen des orientations politiques consignées dans le tableau de synthèse (*supra*), par la recherche d'une attractivité résidentielle à conforter ou à renforcer, implicitement conduit au maintien de l'équilibre de leur réseau urbain respectif.

Le premier résultat de cette observation n'est pas sans rappeler les travaux de Jean-François Gravier. Après *Paris et le désert français*, ouvrage dans lequel Jean-François Gravier voyait la ruralité française se vider, les conséquences du libre jeu des choix résidentiels alimentent la réflexion politique dans la mesure où des actions correctives pourraient être un levier potentiel de réduction des inégalités. Les ferments de cette régulation politique sont classiques : une région constituée de pleins et de vides, est une région qui d'un côté, peu potentiellement se congestionner avec des problèmes de santé publique, un indice élevé en matière de tension environnementale et d'exposition aux risques, une économie qui peut être potentiellement paralysée, dès lors que la mécanique des déséconomies d'agglomération se met en marche. Sans oublier, des mécanismes ségrégatifs inhérents au coût du foncier exorbitant créant une périurbanisation subie qui, par induction, concourt à rallonger les flux pendulaires avec des effets délétères (notamment sur le patrimoine sur les ménages).

La deuxième observation relève du principe de récursivité. Les services qui ont quitté les communes au moment de leur déclin démographique, et bien que les données cartographiées tirées des SRADDET permettent d'observer une relative vitalité démographique dans certains espaces ruraux, actuellement, cette vitalité ne s'accompagne pas d'un retour des services. Les modes de consommation ont bouleversé le maillage commercial, les voyages à buts multiples ont rebattu les cartes des localisations des services. L'État a joué un rôle d'accélérateur avec la RGPP et la MAP (Bezes 2009)<sup>135</sup>. La tendance de l'évolution des services publics en France sur les trois dernières décennies fragilise les petites communes et touche toutes les Régions.

---

135 Ce point a été développé à l'ouverture du chapitre III sur les transformations de l'État *ex ante* Réforme territoriale.



Sources : Insee, SCEES, inventaire communal de 1980; Insee, base permanente des équipements de 2013, recensements de la population de 1975 et 2013.

Sources : Barzack, Hilal 2017 in Courcelle, Filjalkow, Taulelle 2017 – dir. 136.

**Figure n° 41 : Variations de la présence communale et du seuil de généralisation des services publics entre 1980 et 2013**

Actuellement, la crainte est à la désertification des services publics. Celle-ci est alimentée et entretenue par les choix résidentiels. En cela, certains espaces n'ont plus la masse critique pour disposer d'un panier de services publics rentables. Ceci oblige les habitants à rallonger, voire multiplier les déplacements quotidiens. Le corollaire est de provoquer pour ceux qui le peuvent, même à regret, à choisir l'exode. L'exode pour s'échapper de ces déserts, ces trous noirs de la République où seuls resteraient ceux dont le patrimoine immobilier s'est déprécié, tellement déprécié, qu'ils se retrouvent assignés à résidence.

### II.3 Des mécanismes résidentiels différentiels et ségrégatifs amenés à peser sur la cohésion régionale

Les analyses longitudinales de la population, leur projection dans le temps, à partir du système de peuplement (densité et répartition) et de la structure des populations via l'analyse de variables socio-économiques est le premier marqueur des inégalités qu'il est possible de détecter dans les SRADDET. Dans cette sous-partie, il est question de conserver la composante spatiale (répartition des populations) en s'intéressant à une variable démographique qui est amenée à peser sur la structuration de l'espace régional : l'âge.

Ceci n'a pas échappé aux Régions qui mobilisent l'outil démographique à partir d'une lecture dynamique des données (fécondité et mortalité). Là encore, la question des migrations apparaît comme l'élément central des enjeux de cohésion socio-spatiale. À divers degrés, mais le phénomène n'en demeure pas moins prégnant, dans nos trois SRADDET, l'attractivité résidentielle peut être lue comme un phénomène de différenciation socio-spatiale par la seule observation de l'âge.

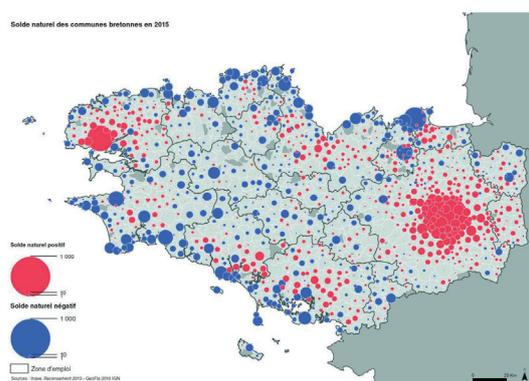
136 Le seuil de généralisation est atteint lorsque 90 % des communes du département ont au moins un équipement. La densité des équipements est leur nombre moyen pour 10 000 habitants.

Sous cet aspect, nos deux terrains de l'ouest s'interrogent sur le devenir de certains espaces au regard d'un vieillissement en cours d'évolution. Nous avons vu dans le tableau de synthèse (*supra*) que la Région Pays de la Loire fait de l'enjeu de la transition démographique un axe fort de son SRADDET<sup>137</sup>. En 2013, les plus de 65 ans s'ils ne représentaient que 18 % de la population, seraient amenés à 28 % à l'horizon 2050 (*op. cit.* p. 13).

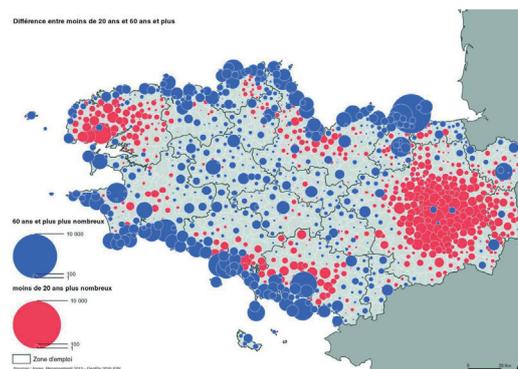
Dans le contexte global d'une Europe vieillissante, le constat est posé qu'un des enjeux pour la Région sera d'évoluer dans un environnement concurrentiel pour capter des actifs. Il s'agit de contrebalancer le risque d'un déséquilibre est-ouest, urbain-rural, avec à l'ouest, une façade littorale sous pression démographique et concentrant les dynamiques économiques et une population active plus jeune, et un déclin à l'est, qualifié de périphérique, vieillissant et en partie sous influence parisienne.

En Région Bretagne les mêmes tendances à l'œuvre tracent les mêmes enjeux quant à un potentiel déséquilibre urbain-rural. Sans action politique, il se profilerait une Région duale avec d'un côté les jeunes actifs dans les aires urbaines rennaise et brestoise et plus largement dans les zones d'emplois de Quimper et Vannes, et un littoral âgé pouvant à terme entraîner « *Le risque de dilution de la cohésion sociale, la montée du sentiment de relégation, et des incompréhensions intergénérationnelles* » (*op. cit.* p. 23). L'observation croisée des deux illustrations ci-dessous nous semble intéressante, car à terme, il est possible de se trouver face à un phénomène récuratif où les anciens remplacent les anciens !

Solde naturel des communes bretonnes en 2015



Différence entre moins de 20 ans et 60 ans et plus



Source : SRADDET de la Région Bretagne.

**Figure n° 42 : Solde naturel des communes bretonnes en 2015**

En Région Occitanie, la question du vieillissement au regard de l'attractivité résidentielle n'est pas frontalement interrogée, car cette Région a une particularité : celle d'attirer tous les profils de population. Pour la mandature, c'est un axe fort du SRADDET. La présidente de la Région Occitanie souhaite que le « *brassage soit un facteur de promotion pour tous. Pour que l'égalité réelle des chances ne soit pas qu'un vœu pieux* » (*op. cit.*). La position géographique des ports méditerranéens et l'accès à la Région via l'Espagne permis par le Perthus, font de cette Région une porte d'entrée propice aux migrations internationales.

*« L'immigration de travail, le rapatriement des Français d'Algérie, les liens familiaux, les mobilités des touristes et des retraités ont consolidé des relations toujours denses avec les pays du Maghreb. Tous les territoires de l'Occitanie*

137 Identifié dans le tableau de synthèse en début de chapitre.

*ne sont pas concernés, mais une part importante de la région est impliquée, directement ou indirectement* » (op. cit. p. 223).

La Région Occitanie est une terre d'accueil à la croisée de l'héritage des Histoires nationales et le terreau potentiel pour enraciner des histoires personnelles. Sur ce point, en ce qui concerne les migrations résidentielles interrégionales l'héliotropisme joue un rôle déterminant. La Région érige en enjeu « d'accueillir bien et durablement » (Ibid.). Ainsi, le modèle de cohésion est nettement basé sur la volonté d'être une région attractive.

#### **Encadré n° 22 : La population, une ressource d'énergie potentielle.**

Vice-président, Aménagement, cohésion des territoires et Ruralité :  
« *L'Occitanie est une terre d'accueil, mais comment en tirer profit de cette attractivité pour les gens qui arrivent ? Pour les gens qui y habitent déjà ? Comment pouvons-nous tirer un avantage de cette manne de population ? Car chaque année c'est l'équivalent d'une ville comme Narbonne. Et le problème, lorsqu'ils arrivent en couple, il est fréquent qu'un seul conjoint ait un emploi. Pour celui qui suit, il va falloir trouver du travail. Cela étant, il y a ceux qui viennent parce qu'ils galèrent, ils sont attirés parce qu'il fait soleil.* »

Yannick Morisset : « *La misère est plus belle au soleil comme le dit la chanson.* ».

Vice-président : « *J'ai longtemps travaillé en insertion et vous avez les Lillois, les gens du centre, etc. qui sont dans des situations précaires et qui se disent : - « et bien en bas je chaufferais moins, je m'achèterais moins de doudounes, je me débrouillerais toujours en faisant les vendanges, serveur, etc. ».*

*Mais ici, cela ne fonctionne pas comme ça ainsi et nous sommes déjà en difficulté pour sur certains bassins d'emploi* ».

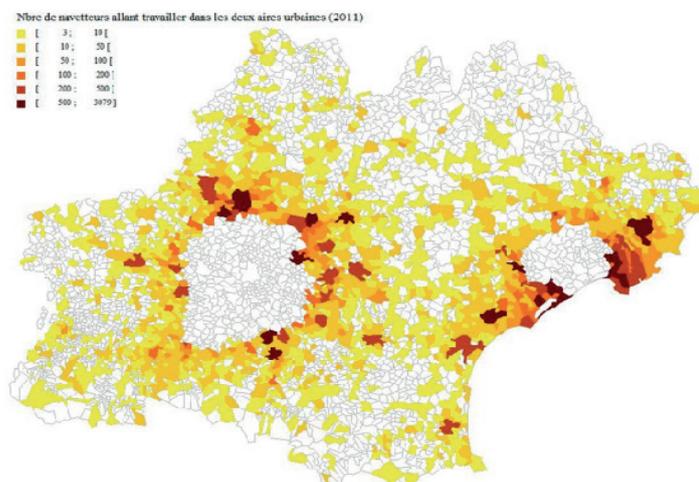
La question du brassage et de la promotion sociale est un réel défi pour cette Région qui affiche le plus fort taux de chômage de France. L'examen des migrations résidentielles et le choix du lieu de destination est fonction de variables démographiques, tel que (l'âge), le profil socioculturel (le niveau d'étude) et socio-économique (la catégorie socioprofessionnelle).

Les travaux conduits par Davezies dans le cadre d'une contribution au SRADDET de la Région Occitanie<sup>138</sup> – et présentés à l'occasion de l'Assemblée des territoires – permettent d'observer un puissant phénomène de différenciation socio-spatial. Le poids des aires urbaines de Toulouse et Montpellier représente 33 % de la population en 2012 sur 10 % de la superficie totale de l'espace régional. Les espaces métropolitains concentrent 38 % de l'emploi de la Région et 57,6 % sont des emplois de cadres avec une progression extrêmement forte. Entre 2007 et 2012, la progression est de 71 %. Sur 10 % de la surface du territoire régional, il se concentre 45 % de l'emploi privé et 97 % des créations nettes d'emplois entre 2007 et 2014.

Outre le fait qu'elles constituent le poumon économique de la Région, 38,2 % à moins de trente ans. En cohérence avec nos observations eut égard au rôle des pôles urbains sur la cohésion socio-spatiale, la

138 Ces travaux ont été présentés à l'occasion de l'inauguration de l'Assemblée des territoires sur laquelle nous allons revenir.

figure ci-après rend compte du rôle déterminant des aires urbaines de Toulouse et de Montpellier, mais somme toute relatif à l'intérieur d'une Région administrative si étendue.



Réalisation : Davezies 2016. Travaux projetés à l'occasion de l'Assemblée des territoires – Albi, le 4 novembre 2016.

**Figure n° 43 : Une grande partie des revenus du travail des communes rurales provient des villes**

Les tableaux ci-dessous permettent d'examiner le rôle des activités non marchandes et le rôle des pensions de retraite et plus largement des retraités dans la stabilité des espaces ruraux. Ceci à plus forte raison que 75 % des retraités quittent les aires urbaines de Toulouse et de Montpellier pour s'installer dans la Région. Par extension, mais cela reste une hypothèse à vérifier dans le temps long, un actif gagné à d'autres Régions, sera un retraité occitan.

	Communes isolées Occitanie	Communes multipolarisées Occitanie	Total rural	AU Montpellier & Toulouse	Occitanie
<b>Variation 2007-2012 PCS en nbre</b>					
Emplois au LT Var 2007-2012 (compl)	-1 382	6 368	4 986	59 021	84 032
Agriculteurs exploitants au LT Var 2007-2012 (compl)	-2 947	-2 066	-5 016	-763	-19 098
Artisans, Commerçants, Chefs entreprise au LT Var 2007-	1 517	3 233	4 750	6 039	17 064
Cadres Prof. Intel. sup. au LT Var 2007-2012 (compl)	976	2 237	3 213	28 057	39 497
Prof. Intermédiaires au LT Var 2007-2012 (compl)	1 786	3 191	4 977	20 721	40 808
Employés au LT Var 2007-2012 (compl)	341	2 102	2 443	8 703	16 481
Ouvriers au LT Var 2007-2012 (compl)	-3 056	-1 426	-4 482	-3 737	-19 720
Emplois au LT Adm publique, Enseignement, Santé, Act si	1 479	5 321	6 800	18 394	41 751

Réalisation : Davezies 2016. Travaux projetés à l'occasion de l'Assemblée des territoires – Albi, le 4 novembre 2016.

**Tableau n° 16 : Les activités non marchandes compensent en partie les pertes d'emplois productives (agricoles et industrielles)**

	Communes isolées Occitanie	Communes multipolarisées Occitanie	AU Montpellier & Toulouse
part de la pop de moins de 30 ans 2012	25,8%	30,8%	40,1%
part de la pop entre 30 et 60 ans 2012	38,2%	40,0%	39,9%
part de la pop plus de 60 ans 2012	36,0%	29,2%	20,0%

Retraités	Communes isolées Occitanie	Communes multipolarisées Occitanie	AU Montpellier & Toulouse	Occitanie
Etaient dans la zone en 1999	132 822	141 729	273 674	1 180 1
Etaient ailleurs en 1999	16 817	19 714	14 654	66 5
Sont ailleurs en 2006	7 335	10 134	14 499	20 9
<b>Solde</b>	<b>9 482</b>	<b>9 580</b>	<b>155</b>	<b>45 6</b>

2/3 des retraités qui quittent les AU de Montpellier et Toulouse s'installent en Occitanie

en % du RDB	Communes isolées Occitanie	Communes multipolarisées Occitanie	AU Montpellier & Toulouse
Part des revenus du travail	57%	59%	65%
Part des revenus du travail marchand	36%	38%	41%
Part des revenus du travail non marchand	17%	17%	19%
Part des revenus de Pensions-retraites-rentes (f	28%	25%	19%
Part des prestations chômage	4,3%	4,9%	5,3%
Part des autres prestations sociales-Ensemble (	4,9%	5,0%	4,3%
Part des revenus non marchands	54%	52%	47%

Réalisation : Davezies 2016. Travaux projetés à l'occasion de l'Assemblée des territoires – Albi, le 4 novembre 2016.

### Tableau n° 17 : Les pensions de retraite viennent abonder le revenu du monde rural

Ainsi, dans nos trois Régions, il apparaît que les enjeux qui relèvent de l'attractivité résidentielle, sous l'angle de la distribution spatiale de la pyramide des âges, constitue un réel enjeu de cohésion régionale. La Région Pays de la Loire affiche la volonté de prendre en main sa transition démographique, mais dans le même temps sans actions correctives, elle est amenée à être un facteur déstructurant au regard d'un déséquilibre est-ouest. À l'excès, ces déséquilibres conduisent « à des incompréhensions générationnelles » (SRADDET – Région Bretagne).

#### II.4 Enjeux démographiques et objectifs politiques

Dans nos trois contextes, la géographie des populations conditionne les portraits de territoires. Les études des populations sont essentiellement longitudinales (évolution dans le temps) en situation de population ouverte (contexte de migrations résidentielles) et dont la structure par âge est amenée à être de plus en plus instable (la structure par âge est déterminée par la pression migratoire et elle conduit au vieillissement de nos Régions).

Néanmoins, nos trois Régions envisagent l'attractivité comme une manne, à encourager. Pour la Région Bretagne : « La vitalité démographique et l'attractivité bretonne, la perspective de gagner plusieurs centaines de milliers d'habitants à l'horizon 2040 est fondamentalement un atout porteur de croissance » (p. 23)<sup>139</sup>. La Bretagne affiche un taux de pauvreté nettement inférieur à la moyenne nationale (10,7 % contre 14,5 % en 2013) et un rapport interdécile plus faible qu'en France métropolitaine (2,9 contre 3,5)<sup>140</sup> autant dire qu'un néorésident devrait potentiellement trouver un emploi.

139 Le mode d'habité en Région Bretagne fait la part belle à l'habitat individuel et propriétaire. La réflexion sur le parc de logement et le mode d'habité sous-tendent des thématiques comme endiguer l'étalement urbain. Ou encore de mener des opérations pour réduire le taux de vacance.

140 Nous reprenons les données mobilisées par la Région dans le SRADDET.

La Région Pays de la Loire a ce gène en commun avec la Bretagne, mais ce qui pourrait être presque contre-intuitif dans nos deux Régions, c'est d'avoir à la fois une forte croissance de population et dans le même temps, une accélération de son vieillissement ce qui oblige la Région Pays de la Loire à penser – dans le texte – sa « transition démographique ». Dans l'avenir, la Région envisage : « Une attractivité résidentielle des Pays de la Loire qui restera forte, dans un environnement européen vieillissant avec par conséquent une concurrence renforcée pour l'accueil de populations actives. » (op. cit. p. 20). Un enjeu en matière de politique d'aménagement sera en somme, de choisir son immigration par des politiques d'attractivité en faveur des jeunes actifs (Ibid.). Ceci n'est pas sans compter sur les liens avec les pays du sud, où la population est plus jeune que dans la vieille Europe et potentiellement amenée à migrer pour des raisons climatiques (Ibid.).

En Région Occitanie, l'attractivité résidentielle et la croissance démographique de la Région sont présentées comme un « moteur essentiel de l'activité économique de la région » (op. cit. p. 26) ce qui n'est pas sans poser « des problèmes de cohésion sociale et territoriale » (Ibid.). Bien que cette Région soit la première Région de France en matière de création d'entreprises (Ibid.), elle est aussi celle qui affiche le plus fort taux de chômage. Par ailleurs, elle est sujette à un « déficit d'emplois productifs » qui, « à l'échelle de la région est nettement plus marqué dans les zones d'emploi du sud-est de la région (zones d'emplois de Perpignan, Béziers, Carcassonne, Sète ou Alès) où l'économie présentielle est importante » (Ibid.).

Sur le plan de l'emploi, « Les métiers qui recruteront demain concerneront pour partie une population potentiellement vieillissante, autour des services à la personne et de l'accompagnement à la dépendance. Ces emplois non délocalisables, constituent déjà aujourd'hui des gisements importants. » (Ibid., p. 79).

La posture politique est d'envisager les emplois autour du troisième et du quatrième âge comme un contre-feu à la volatilité des emplois. Une rapide recherche effectuée par nous, en 2023, sur le site de Pôle emploi à partir des codes Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) correspondants à ce type de poste – K13202, K1304, K1303 – donne à lire des emplois à temps partiel, dont le taux horaire brut avoisine le SMIC. L'horizon du SMIC pose la question du logement. Ces éléments sont pris en compte.

*« Les populations en 2040 seront plus nombreuses et plus diverses, une des dimensions clefs de l'enjeu de cohésion sociale et territoriale est de permettre que les habitants de la région d'aujourd'hui comme de demain puissent accéder à un logement décent. » (Ibid.).*

Actuellement, les données du SRADDET affichent qu'environ 70 % de la population est éligible à un logement locatif social tel que défini par la SRU tandis que le parc social ne représente que 10 % de l'offre de logement de la Région contre 17 % au niveau national (op. cit. p. 27).

La question de « l'accueil » et du « bien vivre » en Région Occitanie est un objectif politique majeur : un nouvel habitant sur deux, arrivant en Occitanie, s'installe sur le littoral (Ibid., p. 89) ce qui met certains espaces sous pression, notamment au regard de la cherté de l'immobilier. La Région cherche à lutter contre les lits froids<sup>141</sup>, notamment situés dans les stations balnéaires (Ibid.).

Dans nos deux autres Régions, la problématique du logement se pose dans des modalités quelque peu différentes qui est à relier au parc de logement de résidence secondaire. En Région Bretagne « dans les territoires littoraux et les îles, le nombre des résidences secondaires aggrave le phénomène, et participe au développement d'un coût de logement prohibitif pour les jeunes actifs » (op. cit. p. 109). La politique affichée est centrée sur la production de 25 000 logements par an dans l'hypothèse d'un

<sup>141</sup> Les lits froids sont les logements qui sont rarement occupés par leurs propriétaires, qui ne sont pas proposés à la location, ou, quand ils le sont, ne trouvent pas de locataires.

scénario tendanciel oscillant entre 1,4 million et 1,9 million de ménages à horizon 2040. L'objectif politique est d'articuler le développement de l'offre de résidence principale à l'échelle des EPCI avec l'offre d'emploi pour lutter contre les mécanismes de relégation socio-spatiale (*Ibid.*).

En Région Pays de la Loire, les départements de la Loire-Atlantique et de la Vendée sont en proie aux mêmes problématiques (*op. cit.* p. 83). « *Dans certaines parties du territoire régional, le nombre de résidences secondaires excède ainsi celui des résidences principales* » (*Ibid.*). Selon les données de l'INSEE mobilisées dans le SRADDET, en 2050, la Vendée devrait compter 35,7 % de plus de 65 ans. Fort de ce constat, l'objectif politique est de produire 24 000 logements par an à horizon 2030 avec une planification stratégique à l'échelle des EPCI. À l'image de la Région Occitanie lorsque nous avons pris les codes du ROME de Pôle emploi, nous retrouvons dans l'approche combinatoire mobilisée par la Région Pays de la Loire (*supra*) une population âgée et des emplois peu rémunérateurs sur les espaces littoraux (zone c).

Les dynamiques de peuplement sont amenées à générer des inégalités intergénérationnelles par le caractère confiscatoire lié aux coûts de l'immobilier. L'offre de logement en Région Bretagne, comme en Région Pays de la Loire n'est pas en mesure d'absorber le flux d'entrants qui sont constitués de migrations de retraite. Les projections démographiques interrogent les choix politiques, les projets de territoires : faut-il que nos Régions à l'horizon 2040, 2050, co-financent des actions en faveur de la jeunesse ou en faveur du *grey power* ? Faut-il que le maçon bâtit une école ou un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ?

Ces choix sont éminemment politiques et « *malheureusement aucun système ne peut fonctionner durablement en faisant appel à la vertu de ses acteurs. Surtout quand ils sont élus localement par une population qui vote localement en fonction de ses intérêts résidentiels locaux* » (Davezies 2008 p. 93). En conscience des éléments présentés, les politiques qui vont être développées s'inscriraient dans l'accompagnement des dynamiques résidentielles.

La population active dans ces trois Régions tend à court terme à devenir une ressource rare tandis que l'attractivité résidentielle est perçue comme une source d'opportunité. Mais la *silver economy* est-elle réellement une chance dans un contexte où pour la première fois dans l'histoire de l'humanité deux générations vont coexister en retraite – d'après une publication des mutuelles AG2R la Mondiale – mais dont la solvabilité des ménages de plus de 65 ans est amenée à s'éroder ? *A posteriori*, pour les Régions la réponse est affirmative.

### **III. Dialectique du couple population/ressource : une dissonance cognitive à ménager**

Cette partie constitue un point unique. Nous avons lors de notre cheminement présenté les axes qui sont amenés à conditionner les projets de territoire. *In fine*, ces schémas furent situés politiquement à la croisée des questions de cohésion et de transition. Le prisme de l'égalité des territoires et leur façon d'appréhender les inégalités à cette mesure, à partir de la géographie des populations, nous ont conduits à nous engager sur le sentier de la cohésion.

Quel bilan peut-on poser à ce stade de l'observation ? Le SRADDET se doit d'être un *vade-mecum* pour orienter l'action. La première démarche, prospective, réside dans l'identification des espaces à enjeux en préalable à l'exercice de planification. La dimension prospective du SRADDET ne se résume pas exclusivement à l'alignement de variables quantitatives pour modéliser l'avenir, et à la tenue d'indicateurs de suivi via des procédures de *monitoring*, il est aussi question d'impulser une trajectoire politique. Toute la difficulté de la rédaction du SRADDET résiderait alors dans le fait de trouver l'équilibre entre des

objectifs ambitieux, sans pour autant sombrer dans l'incantation. Le marqueur de la volonté des exécutifs régionaux est ainsi frappé du sceau du relativisme faisant de l'Homme la mesure de toute chose<sup>142</sup>.

Un scénario ne peut être jugé ambitieux qu'au regard de son pendant au fil de l'eau et nous avons au cours de ce chapitre réalisé un *focus* sur quelques éléments de démographie. Les dynamiques observées ont été inscrites par les Régions au crédit des opportunités pour l'avenir : densité et accessibilité étant des marqueurs permettant d'augurer le devenir de la politique de cohésion régionale développée dans les SRADDET.

Avant de refermer ce chapitre, nous souhaitons mettre en perspective les engagements politiques observés en faveur de la thématique des transitions. Les SRADDET étant appropriés politiquement, les chiffres revêtent une charge symbolique. Trois pour les chrétiens et la Sainte Trinité, dix pour les pythagoriciens, à la fois chiffre et nombre, le zéro, mérite ici un intérêt particulier. S'il est absent dans certaines cultures et notamment du système de numérotation romain, il convient d'observer que les schémas régionaux n'en sont pas avares.

Le zéro fut frappé au coin de la dialectique dans la mesure où cet entier positif exprime le vide. Dans le cas présent, la dialectique qui nous intéresse relève de sa mobilisation par les Régions. Par définition, un objectif, est une cible. Nos trois Régions ont bien conscience que l'accueil de nouveaux résidents sans déstabiliser leur cohésion est une réelle gageure et appelle au ménagement d'une dialectique population-ressource.

Être une Région d'accueil, c'est créer les conditions de logements, d'éducation, d'emploi, de santé qui sont autant d'enjeux qui peuvent menacer la cohésion sociale, territoriale, et porter atteinte à l'environnement. Car être une Région d'accueil, c'est également mettre en tension des ressources telles que l'eau et plus largement les nappes aquifères, la biodiversité, cela tend à faire augmenter les émissions de Gaz à Effet de serre (GES) par le truchement de la production de déchets, de logements neufs, par l'inflation des mobilités et plus largement la consommation d'énergie des populations<sup>143</sup>.

Le « zéro » devient porteur d'ambitions et de valeurs : la sobriété, et le gage d'un modèle de société qu'il convient d'aménager pour ménager l'avenir. Le positionnement des SRADDET, dans un contexte de transition énergétique, écologique, est calibré sur un discours politique, voire médiatique porteur. La France ambitionna lors de la COP 21 un objectif de neutralité carbone. Dans une séquence en cascade, le SRADDET, qui intègre le SRCAE doit s'imposer aux SCoT et donc aux intercommunalités qui elles, ont la charge du Plan Climat Énergie Territorial (PCAET) qui en est la déclinaison territoriale. Toutes essaient de faire percoler le Plan biodiversité de Nicolas Hulot lancé le 4 juillet 2018.

L'engagement des Régions est clair : Zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2040 pour la Région Occitanie et zéro perte nette de biodiversité (*op. cit.* p. 173). Pour la Région Pays de la Loire il s'agit de « tendre vers » le zéro artificialisation des espaces naturels et forestiers à horizon 2050 (objectif n° 21), ou encore d'afficher le zéro carbone (*op. cit.* p. 56), le zéro émission pour les bâtiments et les transports – à l'exception du transport aérien domestique (*Ibid.* p. 282). Zéro artificialisation nette à horizon 2050 pour la Région Bretagne. Celle-ci faisant le constat d'un doublement de la tâche urbaine (+121 % sur la période 1985-2015) fixe à l'horizon 2030 le zéro consommation nette des terres agricoles et naturelles (objectif n° 31). Se pose également des engagements en faveur du « zéro enfouissement de déchet » à horizon 2030 (objectif n° 24) en guise d'étape intermédiaire pour tenir la « trajectoire » d'aller vers « l'objectif du zéro déchet » (*op. cit.* p. 126). Par l'objectif n° 25, la mandature affiche la volonté d'une Bretagne utilisant zéro

142 Citation que Platon prête à Protagoras.

143 À noter que la pointe bretonne est épisodiquement la dernière servie en matière d'électricité lors des vagues de froid et se voit des fois privée de cette ressource.

produit phytosanitaire à horizon 2040 dans le souci de préserver la ressource en eau, la qualité de l'air et des sols, plus encore, c'est la transition du modèle agricole breton qui est interrogée.

Sans nous étendre, les Régions prennent également des engagements pour être des Régions à énergie positive, ce qui positivement, est une réelle gageure au regard de la pression démographique qui va peser sur les ressources. La confrontation des enjeux aux objectifs fait de cette première génération de schéma des documents extrêmement ambitieux et vraiment appropriés politiquement. Tous les schémas sont bâtis sur un effet de ciseau. Celui généré par une prospective qui augure une augmentation explosive de la population et des ambitions politiques qui, à l'inverse, envisagent la neutralité des effets de celle-ci.

Au niveau mondial, le couple population/ressource a toujours été un sujet de tension géopolitique extrêmement fort. Sur le plan scientifique, cette préoccupation est somme toute vidalienne, car elle interroge les genres de vie. Le couple population/ressource pose *in fine* la question de l'adaptation de l'homme à son milieu et place les conditions de production des ressources comme une problématique centrale.

Les objectifs politiques au nom de la transition énergétique axés sur des indicateurs carbonés, tels que la volonté d'être plus sobre et plus performant (Pays de la Loire), d'être une Région plus performante dans l'accélération des transitions (Région Bretagne), de produire un nouveau modèle de développement pour répondre au défi de l'urgence climatique (Région Occitanie), confirment que la sobriété relève moins de la décroissance que du paradigme techniciste, productif.

#### IV. Le SRADDET, un schéma politique

En 1978, Armand Frémont ne manquait pas d'observer le caractère technocratique de l'aménagement du territoire et de l'exercice de schématisation. Deux décennies après, en 1998, Yves Morvan appelait à une Réforme du statut des SRADT. Et, si elle avait dû aboutir, celui-ci l'envisageait d'une part, par un renforcement du pouvoir régional dans ses capacités de gouvernement et d'autre part, dans le cadre de changements profonds de l'organisation française « *qui aboutiraient à une véritable modernisation de la France et à un réel renforcement de la vie démocratique.* » (*Ibid.*, p. 3).

Ces questionnements ne sont pas éloignés de cette première génération de schéma. En 2017, Daniel Béhar et Xavier Desjardins s'interrogeaient quant à savoir s'il y aurait une véritable appropriation politique des SRADDET par les présidents de Région, ou si le caractère technocratique de l'exercice n'allait pas plutôt conduire les exécutifs à préférer « *laisser dans l'ombre un tel schéma très technique, très complexe, fortement technocratique et donc peu mobilisateur* ».

Le positionnement politique à l'égard de la question des inégalités est un indicateur. Étant appropriée politiquement, la question des inégalités est peu à propos. Dans l'hypothèse forte que le SRADDET soit un instrument fédératif, réellement mobilisé en qualité d'outil pour réguler les coopérations territoriales, il était peu probable que les documents se résument en un atlas des maux sociaux. L'item inégalités ne ressortant que très à la marge des documents, nos schémas relèvent plutôt de l'éloge panégyrique. Quant à la spatialisation des disparités, les SRADDET fournissent des niveaux de spatialisation lacunaires lorsque celle-ci est réalisée. Les Régions ne sont, en soit, pas à incriminer. Dès l'introduction générale de la thèse, nous posons le constat, fait par Guy Baudelle, que, même les tenants de la géographie sociale peinent à s'accommoder de l'échelle régionale en tant qu'échelon méso pour traiter des inégalités. Ce postulat de départ orientait la méthode de la thèse en s'intéressant moins à la dimension territoriale de la cohésion à partir d'indicateurs que par la clef d'entrée de la politique régionale.

Politiquement, cette première génération de schémas est celle de l'unité et de la volonté politique. Tout l'enjeu de la mise en œuvre du projet de territoire sera de ménager les dissonances, de dépasser les contradictions internes. La dissonance cognitive inhérente à la dialectique afflux de population/préservation des ressources n'est pas sans rappeler l'économiste Ester Boserup (1810-1999) qui voyait la croissance démographique comme le moteur du changement pour bâtir la théorie de la pression créatrice (1965). Cependant, il semble que nous assistons à un tournant, les projets de territoires s'inscrivant dans la planification de la rareté.

Politiquement, il n'est plus question de se satisfaire du suivi de la planification à partir d'objectifs de production ajustés au gré des procédures de *monitoring* ou des enquêtes de l'INSEE. La planification de la rareté renverse l'ordre des facteurs et convoque le temps long au premier plan des projets de territoires. Au premier chef, ceci place l'exécutif régional en situation de tension dialectique dans la mesure où l'inertie des données de population et leurs effets territoriaux les obligent à intégrer le temps long dans leur mandat politique.

Le SRADDET est l'instrument qui doit permettre d'échanger de l'information et du sens. Comme tout langage, cela soulève la question de la grammaire. Nul n'ignore que par l'incapacité à dialoguer, la tour de Babel n'a jamais tutoyé les cieux. Les rapports normatifs souples, le caractère co-construit du document, ont été pensés par le législateur pour codifier l'échange. Ces rapports sont cette grammaire et finalement dès le départ, ils ont été largement vécus comme une contrainte par nos Régions. Souffrant d'un déficit d'identité, et face au biais technocratique que revêt l'exercice de schématisation, l'égalité des territoires, moins qu'une notion juridique, semble digne d'intérêt de pouvoir faire office d'opérateur idéologique. Autrement dit, un actant potentiel, mobilisable en qualité de ressource, pour faire percoler le projet de territoire régional, à l'échelon local.

## Chapitre 7 : Projet de territoire : polycentrisme résidentiel et modes de coopération

« Dans leur version classique, les politiques d'aménagement du territoire raisonnent essentiellement sur la localisation des entreprises. La localisation des ménages est considérée comme secondaire, une résultante de la localisation des activités ». (Estèbe, Béhar 2003 in Allain, Baudelle – dir.).

L'information démographique fournit un matériau permettant de justifier des projets de territoires. Le caractère ouvert de nos systèmes régionaux, inhérent à l'immigration résidentielle, renforce les tendances à l'œuvre. Les signaux sont clairs : à proche horizon, quantitativement et qualitativement, dans un scénario *as usual*, le phénomène d'attractivité des populations conduit à une spécialisation économique et résidentielle de nos Régions. Sans action corrective, les potentiels *Mezzogiorno* que dessinent les portraits de territoires sont le reflet d'une fiction qui pourrait bel et bien devenir réalité.

Fort du postulat que les flux résidentiels génèrent des variations de densité sur certains espaces, la distribution des populations est *de facto* perçue comme une source d'énergie mobilisable pour stabiliser les territoires. La répartition des populations dénote une rhétorique enracinée dans la philosophie de l'équilibre dans une optique de réduction des inégalités.

L'hypothèse du modèle de cohésion qu'il est permis de dégager des politiques régionales relève du polycentrisme. En l'espèce, le polycentrisme est un modèle d'organisation, mais il sous-tend « *un ou des modèle(s) de développement et de cohésion* » (Estèbe, Béhar 2003 in Allain, Baudelle – dir.). Dans notre hypothèse, sa métrique est de niveau régional, sa nature est de type résidentiel. La littérature scientifique sur le polycentrisme maillé est abondante, elle l'est également en ce qui concerne l'économie résidentielle. Cependant, la dimension résidentielle d'un modèle polycentrique nous semble peu investiguée à notre échelle.

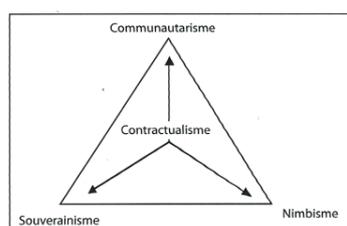
Seuls Daniel Béhar et Philippe Estèbe évoquent le polycentrisme résidentiel dans un article de 2003. Leurs travaux empiriques à partir de cette notion convoquent les Régions dites périphériques. Nous y retrouvons nos trois terrains où le modèle de développement identifié est moins productif que résidentiel. Moins que le PIB, la question du revenu est au cœur du modèle de cohésion. Ainsi, faire l'hypothèse du polycentrisme résidentiel comme un modèle de cohésion territoriale qui se dégagerait de nos trois SRADDET nous semble en cohérence avec la spécialisation économique-démographique déterminée par les migrations de population (migration de retraites notamment).

Dans cette hypothèse forte, la ligne de crête de l'action régionale serait de trouver le bon équilibre entre deux situations socio-spatiales. En cela, l'instrumentalisation de la distribution des populations est amenée à être mobilisée comme le catalyseur du changement. La politique d'aménagement serait de commuter les flux résidentiels entrants, en stock d'habitants. Stock, qui à partir d'un seuil critique, serait en mesure de contrecarrer notamment la réduction de la desserte des services et une tendance à la concentration des activités dans les grandes villes. Infléchir la localisation de la population serait le ressort potentiel de la planification territoriale et de la correction des inégalités.

Les travaux de Magali Talandier et Laurent Davezies (2009), à partir de la théorie de la base sur la formation du revenu, nous renforcent dans le postulat que parmi les familles de revenus, ceux à base résidentielle pour nos trois Régions, et à base résidentielle et sociale pour la Région Occitanie, sont des éléments structurants la cohésion intrarégionale.

Loin des métropoles, les capacités des territoires seraient moins envisagées sous l'angle productif pour assurer le développement qu'en tant que cadre de vie, structurant la géographie de la consommation. La clef de voûte d'une telle hypothèse se fonde sur le fait que les migrations des inactifs ont une particularité, celle d'être décorrélée du marché de l'emploi.

Faire l'hypothèse du polycentrisme résidentiel comme le scénario volontariste de nos Régions laboratoires fait intervenir la gestion en commun, et place la déclinaison du projet régional au nom de l'égalité des territoires sous un signe : celui de l'interterritorialité et plus largement, celui des coopérations territoriales selon la matrice formalisée par Michel Bussi (2009).

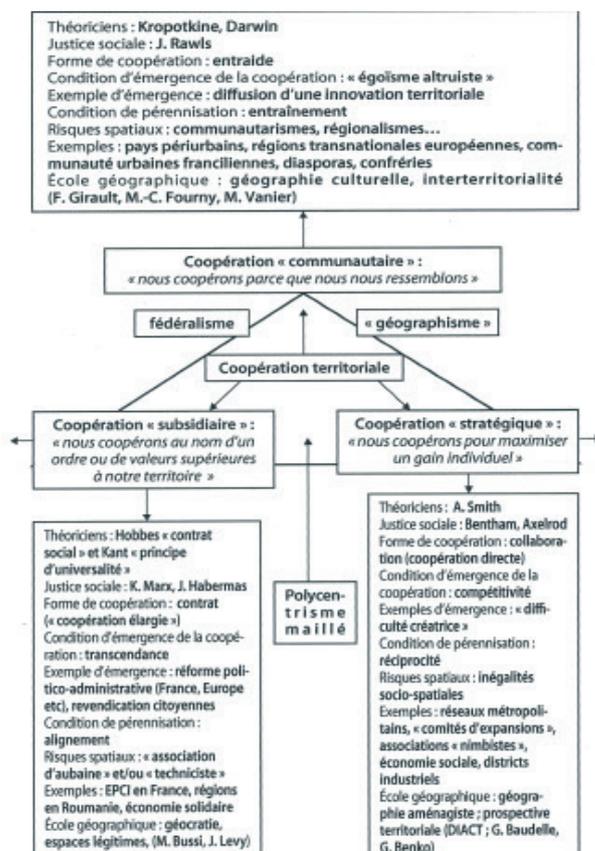


Source : Bussi 2009 in Bussi – dir.

#### Figure n° 44 : Triangle des coopérations territoriales

Dans le cadre de la démarche SRADDET, chacune de nos Régions, au de nom de l'égalité, est la recherche d'un maillage intégral de son territoire par des contrats<sup>144</sup>. Pour Michel Bussi, le contractualisme est la clef des coopérations territoriales. Cette première figure (n° 44) répond à la question : pourquoi nous coopérons ? Chacune des volontés de coopération (identitaire, économique, politique) étant ventilée dans la seconde (stratégique, subsidiaire et communautaire). Nous retrouvons au centre de la seconde figure sous l'item coopération territoriale, le triangle des coopérations, soit le cœur du modèle.

144 Et nous avons pointé la dialectique d'une telle posture politique puisque la contractualisation, au contraire, permet d'entériner la différenciation (se référer au chapitre V).



Source : Bussi 2009 in Bussi – dir.

**Figure n° 45 : Coopération et territoires : tentative de formalisation**

À partir de la formalisation des modèles de cohésion développés, nous analysons le discours sous la lentille des coopérations territoriales. Trois parties structurent le chapitre. Entre discours et pratiques aménagistes, la première partie est une entrée en matière. Nous avons ciblé la restitution de nos entretiens sur la relation Région / Métropole. La deuxième partie crible les projets de territoire des SRADDET qui se profilent au nom de l'égalité des territoires. La troisième partie fait office de synthèse dans la perspective d'avoir une hauteur de vue pour dégager les critères de justice qui traversent nos trois schémas régionaux.

Cette recherche est le fruit d'une construction de la connaissance au travers d'un principe : l'égalité. Outre le fait que ce principe constitue désormais l'ADN des schémas régionaux, entrer par les principes nous apparaît pertinent, car pour faire émerger une réalité, il convient de préciser les critères de justice pris en compte (Theys 2015 in Laurent – dir.). C'est à cette aune que nous évaluerons modestement cette première génération de schémas.

L'intérêt de notre approche est exploratoire. Nos trois Régions développent des projets de territoires sans mobiliser d'iconographie particulière. Il nous apparaissait opportun d'avoir une lecture croisée entre le modèle spatial développé au nom d'une réduction des inégalités, et les coopérations territoriales que cela sous-tend.

L'objectif politique d'égalité des territoires est-il intéressant ? La clef d'interprétation mobilisée par les Régions permet-elle une vision renouvelée de l'aménagement ? Leurs productions, permettent-elles de faire émerger de nouvelles catégories conceptuelles qui dépassent le modèle centre-périphérie au profit

de modèles plus réticulaires ? Dans le contexte d'approfondissement de la décentralisation qui porte notre sujet, y a-t-il pour trois Régions, trois modèles d'aménagement de l'espace qui se profilent ?

## I. L'égalité des territoires : vers une nouvelle grammaire aménagiste ?

« Tu vois, le monde se divise en deux catégories : ceux qui ont un pistolet chargé et ceux qui creusent. Toi, tu creuses ». (Blondin [à Tuco]. Le bon, la brute, et le truand. Leonne 1966)

L'égalité des territoires – outre l'intérêt pour la résorption des inégalités – tend à une géographisation du débat politique en offrant une lecture par des catégories spatiales qui conduit à polariser le débat sur l'aménagement du territoire entre les métropoles versus le reste du monde (Béhar 2013).

- D'un côté :

« Il n'y aurait « point de salut [...] hors des métropoles » (Doré 2017). Là, sont les discours dominants et les « croyances partagées » (Grossetti, Bouba-Olga 2018). Les auteurs Philippe Martin et Philippe Askenazy (2015) – que nous citons pour leur contribution au sein de France Stratégie – soutiennent la thèse d'une égalité des chances par le territoire au travers d'une politique affirmée en faveur du fait métropolitain : « La concentration spatiale des activités, dans la mesure où elle permet des gains de productivité, bénéficie indirectement aux territoires défavorisés en solvabilisant le système de transferts sociaux. ».

Dans cette logique, la politique économique doit prendre appui « sur les métropoles pour constituer des moteurs de croissance profitant à l'ensemble des territoires » (France Stratégie 2016 p. 1) et favoriser leur ruissellement. Pour cela, « Notre organisation territoriale doit [...] assurer les conditions du développement économique aux territoires les plus dynamiques sans les asphyxier à force de prélèvements » (Pech, Davezies 2014 p. 1).

- Mais d'un autre côté :

Il est des chercheurs qui qualifient le récit métropolitain de nos élites de « légende urbaine » (Bouba-Olga, Grossetti 2019). D'autres qui, à l'image de Christophe Guilluy (2016), cultivent un discours réactionnaire en posant le constat que « La mondialisation a généré l'existence de nouvelles citadelles, les métropoles, où se concentre une nouvelle bourgeoisie qui capte l'essentiel des bienfaits du modèle mondialisé. Au nom de la société ouverte, elle accompagne et soutient ainsi les choix économiques et sociétaux de la classe dominante, dont la conséquence est de rejeter inéluctablement ceux dont le système économique n'a plus besoin dans les périphéries territoriales et culturelles. » (Ibid.). Christophe Guilluy, sans désapprouver le fait métropolitain, admet qu'il ne puisse s'affirmer sans générer des inégalités extrêmement fortes.

La Région étant une collectivité élue, elle doit composer avec une « opinion publique dominée par la représentation d'une fracture territoriale entre métropoles et France périphérique (Guilluy 2014) à laquelle viendraient se superposer une fracture sociale et une fracture politique » (Béhar 2019).

En remobilisant nos entretiens semi-directifs menés avec le personnel technique et politique, il nous est apparu qu'il était possible d'observer des phénomènes de catégorisation. Sous l'angle de l'analyse structurale, la clef de l'égalité des territoires, en qualité d'axe sémantique, permet d'observer un postulat de binarité qui réactive la relation métropole/hinterland et de fait, la dialectique entre deux acceptions de la région : politico-administrative et fonctionnelle, positive.

Il nous fut ainsi possible de mettre en exergue les relations de disjonction entre deux termes (métropole/territoire), mais qui ont la particularité de se référer au même axe sémantique (l'égalité des territoires).

Le recouplement des SRADDET avec les entretiens nous permettait de faire office de procédure de vérification et de générer un effet cumulatif pour observer les thèmes développés, la cohérence des noyaux de sens générés par le discours aménagiste.

### I.1 Les Régions contre les métropoles

Il nous semble intéressant pour traiter du positionnement politique du SRADDET par les mandatures d'opérer un *flash-back*. Si nous regardons les horloges (celle du SRADDET et celle du mandat politique), en 2015 les mandatures étaient en campagne pour les élections régionales. Dans le même temps, en 2015, un rapport rédigé par Pierre Cohen, maire de Toulouse,<sup>145</sup> et président de la communauté urbaine de 2008 à 2014 fut remis à Marylise Lebranchu, alors ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique.

Le titre est sans détour : *Sur la relation entre les Régions et les métropoles dans la nouvelle organisation territoriale*, à l'intérieur du document, la cohésion est régie par les impératifs de contractualisation et de redistribution. Les références extraites du document pour illustrer notre propos ne prétendent pas à l'exhaustivité, car elles sont pléthoriques :

« *L'enjeu de redistribution est au cœur de la relation entre les régions et les métropoles* » (p. 58) ; « *La région s'efforce de garantir l'égalité des territoires grâce à des politiques redistributives* » (p. 11) ; « *Il revient aux régions d'assurer l'égalité des territoires grâce à des actions de redistribution, notamment de la croissance des métropoles* » (p. 11).

Cette redistribution, la présidente de la Région Occitanie y est fermement opposée :

« *Il importe de concrétiser le principe d'égalité de tous les territoires et de dépasser la seule logique de redistribution des métropoles vers les autres territoires.* » (Site internet de la Région Occitanie – en ligne le 26/04/2021).

Sur le plan de la politique locale, cela n'est pas la première fois que les relations sont en proie à des forces centrifuges. En 2013, dans une posture misérabiliste, l'ex-mandature de la Région Midi-Pyrénées demanda à l'INSEE de calculer le PIB par tête de la Région en soustrayant celui généré par Toulouse afin de pouvoir obtenir des fonds européens plus conséquents (Estèbe 2015). La démarche n'a toutefois pas abouti. Mais la courroie Région / Métropole, lorsqu'elle ne patine pas, grince.

En 2015, quand l'idée de fusionner les Régions dans ce territoire se précise, la température monte au risque de provoquer une fission ! Une entente cordiale se forme entre les édiles de Toulouse et de Montpellier. Tous deux décident de mener une fronde contre les ex-Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées afin de défendre leurs intérêts économiques (*Ibid.*).

En décembre 2015, Pierre Cohen que nous avons cité précédemment pour avoir tenu le stylo du rapport sur les relations Région – Métropole, favorable à une politique redistributive, déclare de fait que :

« *Le SRDEII doit répondre à leurs préoccupations et son vice-président rappelait que les deux métropoles représentaient ensemble plus de 70 % du PIB de la grande région.* » (Marcou 2015 p. 7)<sup>146</sup>.

Suite aux concertations bilatérales engagées par la Région avec Toulouse Métropole et Montpellier Méditerranée Métropole, le SRDEII comporte deux volets métropolitains distincts qui doivent être approuvés dans l'assemblée délibérante de chaque Métropole. À noter qu'ils n'ont pas été insérés en guise d'annexe facultative au SRADDET.

145 De 2008 à 2014.

146 L'auteur ayant collecté son matériau à partir du média, Les Échos, du 15 décembre 2015.

Dans cette Région, moins qu'une politique en faveur des Métropoles, l'hypothèse d'un polycentrisme de type résidentiel et les effets spatiaux de la *silver economy* sont perçus comme un ressort potentiel pour résorber les inégalités socio-spatiales.

- Vice-président, Aménagement, cohésion des territoires et Ruralité : « *L'égalité ? Comment faire pour que cette région reste attractive, et tirer de cette attractivité des points positifs ? Pour moi, c'est la question centrale de l'aménagement du territoire, et si vous avez la réponse ça m'intéresse. Et vous, vous la voyez comment cette région ?* »

- Yannick Morisset : « *Nous sommes dans un contexte de Réforme, un nouveau périmètre, il faut du temps pour que la collectivité territoriale se l'approprié. En l'état actuel, la particularité de cette Région c'est que « la périphérie » est au centre. Mais sur le premier point, un des enjeux d'aménagement serait de diversifier le portefeuille d'activité de la Région toulousaine et de remettre des emplois productifs sur ce que vous appelez le ruban Méditerranéen.* »

- Vice-président : « *Ça, c'est la vision économique.* »

- Yannick Morisset : « *Si vous voulez, l'aménagement doit-il être le point aveugle du libéralisme au risque de faire de cette politique publique un tonneau des Danaïdes ? Le jour où l'État n'aura plus la capacité de faire jouer les ressorts qui permettent de garantir la cohésion sociale, il va se passer quoi dans cette Région ?* »

- Vice-président : « *Après, il y a la silver économie.* »

- Yannick Morisset : « *Oui, mais le problème social reste entier. Le problème n'est pas le poids de l'économie résidentielle. Le problème c'est qu'elle est alimentée par des revenus issus des transferts publics.* »

- Vice-président : « *Mais les retraites ! Tout ce dont vous me parlez, cela ne dépend pas de nous ! Cela dépend de l'État, de L'Europe !* »

- Yannick Morisset : « *Justement, il n'est pas inintéressant de l'anticiper par une politique d'inclusion territoriale* »

- Vice-président : « *Qu'est-ce que vous appelez inclusion territoriale ?* »

- Yannick Morisset : « *Sur le plan socio-économique : diffuser les effets des métropoles, et plus largement des grands pôles urbains.* »

- Vice-président : « *Les premiers de cordée ? Ça, c'est la théorie du ruissellement que Macron applique au niveau de l'État. Cela ne fait pas partie de notre projet.* »

En Région Pays de la Loire, évoquer Nantes fait partie intégrante de la thématique de cette recherche qui repose sur la relation dialectique entre la région administrative et la région fonctionnelle.

- Yannick Morisset : « *J'ai du mal à y voir clair, l'intérêt régional c'est quoi en Région Pays de la Loire si on peut faire simple ?* »

- Référent cabinet de la présidente : « *J'ai envie de dire que tout est d'intérêt régional.* »

- Yannick Morisset : « *Donc le renforcement de l'accessibilité à Nantes est un enjeu majeur.* » (Agacé, il coupe)

- Référent cabinet de la présidente : « *Non, non, non, non, non, vous me parlez beaucoup des métropoles* »<sup>147</sup>,
- Yannick Morisset : « *Vous n'en parlez jamais.* »
- Référent cabinet de la présidente : « *Nantes, c'est un gros atout, mais il y a aussi tout le reste, et on n'a pas une vision jacobine de la région avec un centre qui aspire tout.* »
- Yannick Morisset : « *Mais qui redistribue aussi.* »
- Référent cabinet de la présidente : (*claquement de langue*) « *Qui redistribue peut-être, mais nous ne sommes pas dans cette vision.* »

La politisation du SRADDET breton s'inscrit dans une moindre mesure sur le même registre que ces consœurs :

*« La surconcentration des activités et la spécialisation des espaces qui se traduit en Bretagne par des territoires en perte de vitalité et par des phénomènes de relégation socio-spatiale dans certains territoires » concourent à « l'aggravation des différentiels de développement entre territoires et à l'inégalité des chances » (Ibid., p. 23).*

*« La concentration des activités, dès lors qu'elle conduit à des déséquilibres croissants et à la marginalisation de certains territoires et de certaines populations, n'est plus soutenable. Les Bretons la rejettent. » (Ibid., p. 49)*<sup>148</sup>

Le discours nomme les effets pervers de la métropolisation lorsqu'ils conduisent tant à des déséconomies agglomération, qu'à des externalités négatives. La politique est de faire « *du développement économique et de la performance des entreprises un moteur de cohésion territoriale et sociale et doit pour cela contrer les tendances à la concentration des activités ainsi qu'à la spécialisation fonctionnelle des espaces* » (Ibid., p. 57).

Les discours politiques des Régions apparaissent en rupture avec les attendus des théoriciens de France Stratégie. Sémantiquement, il ne s'agit pas de redistribuer.

## I.2 Les Régions au chevet des territoires

L'appropriation politique de cette première génération de schéma est telle qu'il est possible de relier les SRADDET aux programmes des mandatures. À l'intérieur des SRADDET nous retrouvons le phénomène de catégorisation de type métropole / hinterland qui fit le lit des programmes des exécutifs. Les discours régionaux sont un plaidoyer en faveur des « territoires ».

Dans cet espace d'analyse, situé à la croisée entre programme politique et action régionale, la mobilisation de la notion de « *territoire* » relève moins du droit public que de la communication. Les territoires sont des cadres de perception, des espaces peu denses, ethnographico-médiatiques, phagocytés par les médias d'opinion qui réifièrent la notion et lui confèrent une coloration misérabiliste.

Le titre d'un communiqué de presse de Carole Delga affiche clairement l'action de la mandature en matière d'aménagement du territoire : « *Région et communes rurales main dans la main pour défendre*

147 La notion de métropole est évoquée en début d'entretien pour poser des éléments de cadrage et la tension entre l'espace fonctionnel et la cohésion régionale.

148 En effet, l'expression du grand public au travers des quatre canaux de consultation citoyenne a fait de la « *priorité à donner aux urgences écologiques et aux inégalités sociales et territoriales. Elle a confirmé un regard favorable sur l'évolution des pratiques, sur une "rupture négociée" vis-à-vis des modèles traditionnels* ».

*la République des territoires.* » (Déclaration de la présidente de la Région Occitanie, on line – le 22/03/2021). Nous retrouvons ici l'appropriation politique de l'égalité des territoires par l'exécutif, car « *quand la présidente dit : "République des territoires", le mot République il a un sens : Cela veut dire que nous souhaitons qu'il y ait une égalité des territoires, et que nous ne donnions pas l'impression, que la Région écoute Toulouse et Montpellier et que le reste, on verra.* » (Vice-président des commissions Aménagement du territoire, Culture et Méditerranée).

Par la République des territoires, la « *volonté de la mandature est d'aménager les territoires de manière intelligente, de ne pas laisser mourir les territoires avec en face des métropoles tentaculaires et qui vont finir par se bloquer.* » (Vice-président des commissions Aménagement du Territoire, Culture et Méditerranée). Le communiqué de presse de la présidente compte 587 mots, et au jeu des catégorisations, le référent « *métropole* » n'est pas manifesté, pas plus que Toulouse ou Montpellier.

Sous l'angle fonctionnel, dans cette Région « *les effets d'entraînement ne sont pas mécaniques entre les économies métropolitaines et les autres économies territoriales* ». (SRADDET – Région Occitanie p. 37). Au nom des « *solidarités territoriales* » (*Ibid.*), la volonté politique est duale, il s'agit de réorienter les activités et les emplois vers les lieux de vie des habitants et ainsi de réduire « *les déplacements domicile-travail entre les espaces ruraux ou périurbains d'un côté et les espaces métropolitains de l'autre [...].* » (*Ibid.*, p. 136).

La politique défendue par le référent cabinet de la présidente de la Région Pays de la Loire est sur le même registre :

*« Olivier Guichard<sup>149</sup> disait qu'il fallait équilibrer les contrastes. C'est un peu utopique, mais par harmonie, notre souhait est de ne pas avoir une région à deux vitesses. [...]. L'égalité des territoires, c'est d'éviter la fracture territoriale, et cela a été un grand souhait, du président Retailleau, et c'est le souhait de la présidente Morançais : combattre la fracture territoriale. »*

Autrement dit, il s'agit « *d'éviter qu'il y ait des territoires qui concentrent toutes les dynamiques et des déserts, l'enjeu d'égalité des SRADDET il est là* ». (Équipe technique SRADDET).

À l'image de la Région Occitanie, la Région Pays de la Loire affiche une réelle politisation de son schéma d'aménagement en l'arrimant aux engagements de campagne de la mandature. Le programme de Bruno Retailleau était axé sur la ruralité. Bien que ce dernier soit tombé sous le coup de la loi sur le cumul des mandats, la ligne politique du SRADDET est claire :

*« Élément central de l'identité et de l'attractivité des Pays de la Loire, notre espace rural contribue directement à notre économie régionale et à sa dynamique, tant sur le plan économique, social, environnemental que culturel. [...] »* (Présidente de la Région Pays de la Loire).

L'appropriation du SRADDET par la mandature n'est toutefois pas sans poser de problème aux acteurs de la planification :

*« Ils ont été élus avec le programme d'une Région rurale, et ce n'est pas la réalité du territoire. De fait, on s'interroge beaucoup sur ce qui va sortir du document, car les trois quarts des populations de la région sont quand même plutôt urbains. »* (Chargé de mission SCoT).

149 Baron du gaullisme, auteur du rapport *Vivre ensemble* (1976), président de la Région des Pays de la Loire de 1974 à 1998.

Malgré les travaux effectués par les SCoT (qui pour rappel ont été proactifs), l'exécutif de cette Région apparaît défendre un modèle d'aménagement plus personnel, promouvant la défense de la ruralité avec une opposition marquée entre le rural et l'urbain. Le chargé de mission SCoT présent à l'occasion des commissions sur l'égalité et le désenclavement des territoires ruraux lors de la co-construction du SRADDET nous confiait que :

*« Politiquement, l'exécutif n'a pas compris l'intérêt de la métropolisation et le lien que la métropole pouvait apporter aux territoires ruraux et périurbains ».*

Tandis qu'au moment de prendre congé, le référent cabinet de la présidente nous avouait finalement qu' :

*« On ne peut pas dire ça, mais oui, on veut connecter Nantes effectivement à tous les territoires ».*

Seule la Région Bretagne adopte une posture politique moins clivée. Cette Région (constituée notamment des espaces de l'entre-deux le long du littoral) nous semble promouvoir un discours plus enclin à tisser un lien politique entre la Région, les espaces métropolitains et l'hinterland. Dans cette perspective ont été dégagés des droits et devoirs afférents à l'armature territoriale :

- *« Droits des métropoles à s'armer pour positionner la Bretagne dans le jeu de la concurrence avec les métropoles européennes. Devoirs réciproques de développer des solidarités et partenariats avec les autres territoires.*
- *Droits des territoires non métropolitains à bénéficier des services indispensables à la qualité de la vie des habitants, droit à développer des fonctions supérieures en lien avec leurs atouts comme des campus de proximité ou des pôles d'activité et de compétences, mais devoir de rechercher la cohérence des équipements et des organisations en lien avec les territoires de vie. » (Ibid. p. 56).*

Politiquement, nous retrouvons le schéma classique défendu par la communauté scientifique pour qui, bien qu'une stricte équirépartition des biens ne soit, ni possible, ni souhaitable, celle-ci s'accorde néanmoins sur un point : *« La tradition française de l'aménagement du territoire suggère que cette concentration spatiale des activités est néfaste à la collectivité »* (Thisse 2012).

Nous avons ainsi retrouvé l'opposition classique entre cohésion territoriale et compétitivité, opposition qui reposerait sur l'organisation des relations entre Régions et Métropoles (Levêque 2009 *in* Bussi – dir.). Une organisation qui semblerait plutôt conflictuelle. Les axes sémantiques que tracent les discours à partir de la notion d'égalité des territoires conduisent à faire émerger une relation de disjonction entre la Région et la Métropole. La disjonction observée à partir du couple métropole / territoire atteste d'une double implication logique, un terme affecte tous les termes qu'il implique. Nous retrouvons les disjonctions classiques propres à la rhétorique de l'aménagement du territoire : égalité / inégalité ; cohésion / compétitivité ; ville / campagne ; mondialisation / territoire.

Ce type de structuration parallèle est ce qu'il y a de plus frontalement opposé (cas des Régions Occitanie et Pays de la Loire). La Région Bretagne, à partir des droits et des devoirs, comme des principes qu'elle affiche, articule de manière plus subtile et hiérarchisée, un système de valorisation plus nuancé. Sous l'angle de l'idéologie, il nous semble possible de détecter que par les droits et les devoirs la sémantique du modèle de cohésion socio-spatial défendu puise dans le référentiel idéologique de la gauche (le droit, au bonheur) et de la droite (le devoir, qui sous-tend l'héroïsme).

L'appropriation politique des SRADDET par les Régions valide bel et bien que les exécutifs ont pris appui sur la géographisation du débat qui traverse l'opinion publique, voire y contribuent. Les éléments de discours, plutôt antimétropolitains, qui traversent l'opinion publique ayant conduit les exécutifs à les

convertir en problèmes politiques. Cela interroge en creux le réel pouvoir régional qui doit composer avec un bloc local, fragmenté spatialement, mais très majoritaire au Parlement. Mais être « contre » les Métropoles, pour un schéma de cohésion, cela reste contre-intuitif.

Le modèle centre-périphérie qui est tombé en désuétude dans le champ académique au profit des modèles plus réticulaires offre encore de nos jours, politiquement, une clef d'interprétation vivace. Cela reste une clef commode pour que les élus positionnent leur discours politique sur les questions d'aménagement, de réduction des inégalités.

Les Régions, dans leur discours, s'inscrivent ainsi dans une tradition aménagiste en faveur d'un refus de la concentration spatiale. *In fine*, ce premier constat, c'est le rejet d'un modèle monocentrique, ce qui, en négatif, alimente l'hypothèse d'un modèle de cohésion polycentrique. En l'espèce, dans notre hypothèse, c'est moins les activités que la répartition des populations qui doit être le catalyseur du changement.

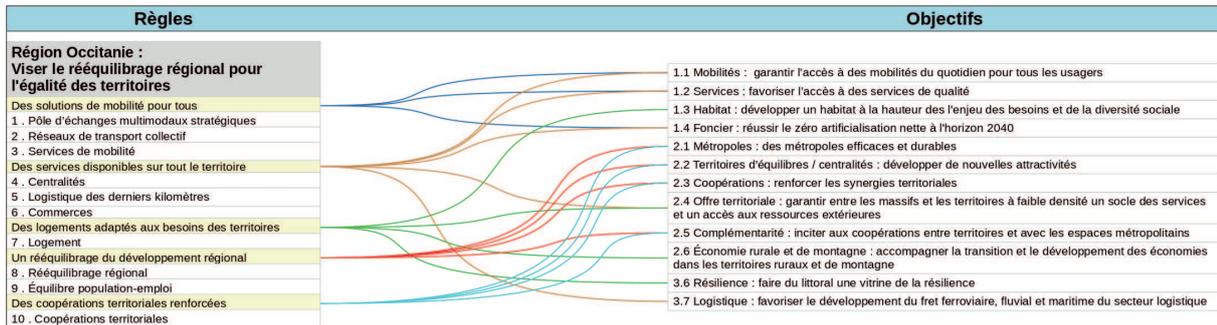
## **II. Le néo-résident, un acteur majeur du polycentrisme**

L'objet de cette partie est d'observer les effets d'entraînement du SRADDET dans un système d'acteurs multiniveaux. Pour cela, nous avons interrogé le projet de territoire à partir de trois points. En premier lieu, nous avons mené un rapide travail d'identification des projets de territoires à partir du fascicule de règles sur les questions d'égalité des territoires (I.1). Ici se précise la validation de l'hypothèse d'un modèle de cohésion de type polycentrique à base résidentielle. Par la suite, nous avons souhaité observer sa mise en œuvre dans le cadre des coopérations territoriales (II.2). Fort du constat que la formalisation des modèles dégagés relève moins d'un acte technique que d'une volonté politique, la sous-partie I.3 est un zoom, sur un principe commun à nos trois Régions : la subsidiarité.

### **II.1 De la rhétorique de l'équilibre au modèle polycentrique**

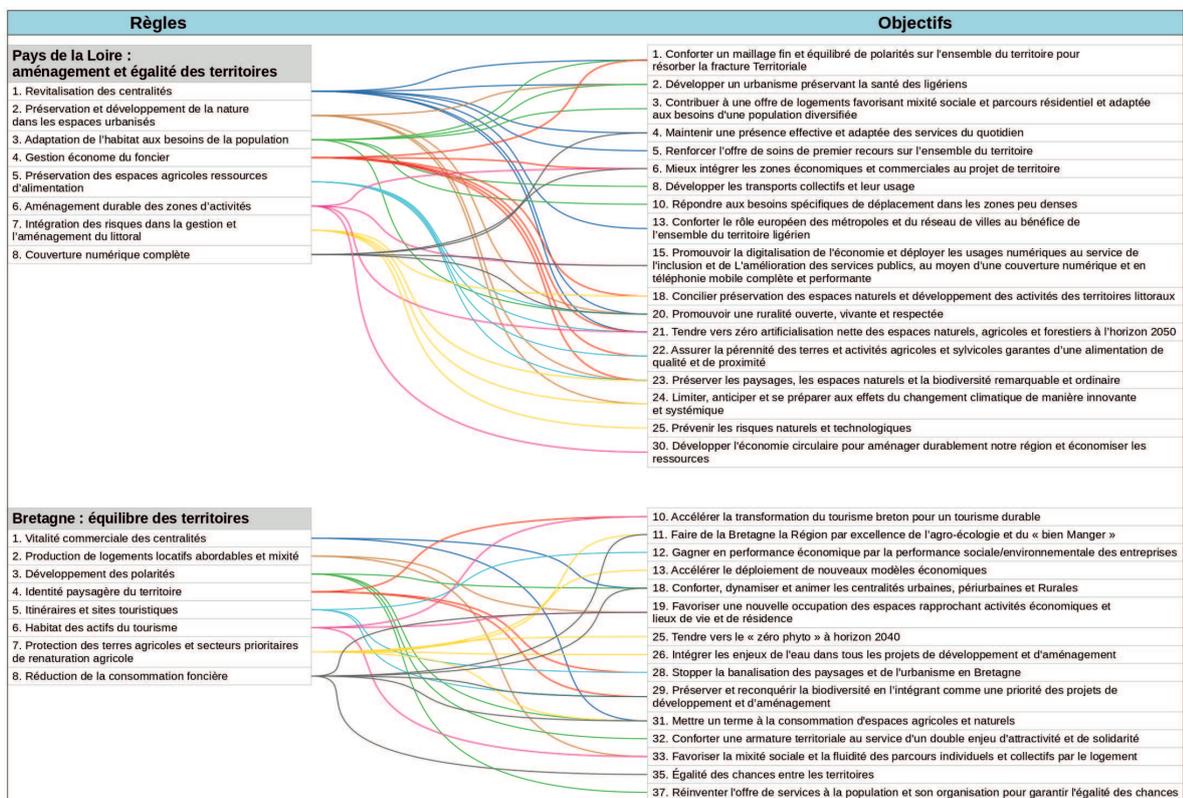
*« La République ne s'emploie pas réellement à supprimer les inégalités, elle affirme que celles-ci ne peuvent tout simplement plus être et qu'il faut se mobiliser autour de l'État pour éviter qu'elles ne reviennent » (Lévy 2013).*

En 2004, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès faisaient l'hypothèse que l'État apporterait des solutions au nom de l'intérêt général quitte à arbitrer des enjeux extérieurs à lui. Les auteurs, pour renforcer leur propos, n'eussent pas manqué de citer Edelman (1991) pour qui : *« agir politiquement, c'est faire croire que l'on agit » (Ibid., p. 66)*. De même, pour les Régions, le lecteur doit garder à l'esprit qu'il convient de dissocier l'intention, du résultat. Les Régions ne sont pas plénipotentiaires sur l'intégralité des domaines d'action publique du SRADDET.



Réalisation : Yannick Morisset 2022.

Figure n° 46 : Le projet de territoire du SRADDET de la Région Occitanie par le prisme de l'égalité des territoires



Réalisation : Yannick Morisset 2022.

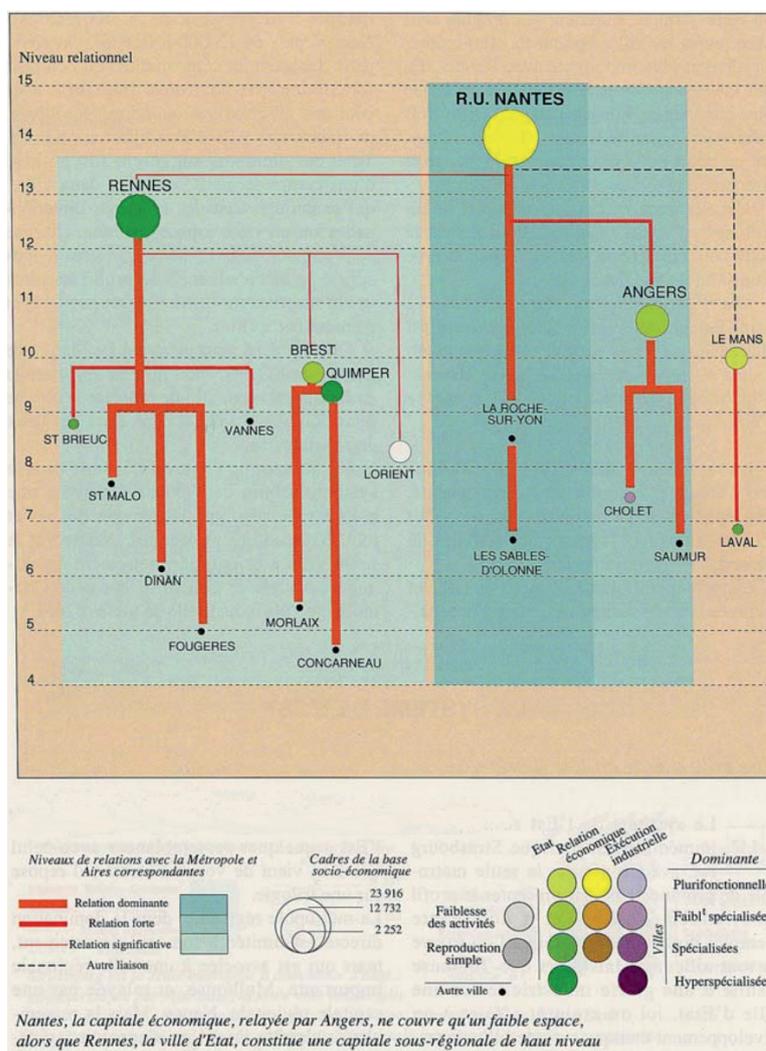
Figure n° 47 : Le projet de territoire du SRADDET des Régions Pays de la Loire et Bretagne par le prisme de l'égalité des territoires

L'objet n'était pas de faire la somme des incantations des mandatures, mais d'observer dans trois contextes différents au regard de leur organisation spatiale, le discours politique qui est amené à structurer les coopérations territoriales sur les questions d'aménagement du territoire. Le fondement des figures 46 et 47 repose sur une analogie avec la loi du minimum de l'agronome Justus von Liebig (1803-1873).

Le fascicule de règles étant le facteur limitant à toute entreprise, étant donné son caractère contraignant, c'est par ce dernier qu'il nous semblait intéressant d'entrer, et de faire ensuite le lien avec les objectifs. Cette méthode fut d'autant plus pertinente que, pour l'exemple, tous les objectifs du SRADDET de la Région Bretagne ne renvoient pas systématiquement vers des règles. En cela, certains objectifs n'ont d'autre portée que celle de communiquer sur des enjeux, mais sans qu'il y ait de filiation tangible qui se décline avec les acteurs de la planification.

Nous avons souhaité scinder l'observation en deux terrains. Avec d'un côté, nos deux Régions de l'ouest qui sont à la recherche du maintien de l'équilibre et de l'autre, la Région Occitanie naissante, qui dans un contexte de fusion, affiche une politique plus volontariste par l'objectif du rééquilibrage.

En ce qui concerne nos Régions de l'ouest, l'illustration ci-dessous donne à voir les activités dominantes et les relations entre les villes du réseau. Elle constitue un support didactique intéressant, car elle permet de prendre conscience du rôle de l'histoire, et plus encore de l'histoire administrative qui, malgré une proximité culturelle, géographique indéniable, donne à voir deux systèmes régionaux distincts entre Nantes, la bourgeoise et Rennes, la ville d'État.



Source : Direction régionale de l'équipement des Pays de la Loire, 2008.

Figure n° 48 : Organisation urbaine du système de l'ouest

Dans la mesure où la nature des fonctions métropolitaines et le poids des capitales régionales diffèrent, ces deux Régions peuvent être amenées à développer des solutions différenciées dans l'hypothèse forte qu'elles mobilisent leur armature urbaine dans une optique de cohésion territoriale.

La Région Pays de la Loire, par la règle n° 1, sur la thématique des centralités et sa filiation avec les objectifs n° 1 ; 2 ; 4 ; 5 et 13, axe sa politique en faveur d'une organisation polycentrique. Les objectifs n° 1 : « *Conforter un maillage fin et équilibré de polarités sur l'ensemble du territoire pour résorber la fracture territoriale.* » et n° 13 : « *Conforter le rôle européen des métropoles et du réseau de villes au bénéfice de l'ensemble du territoire ligérien* » font intervenir tous les niveaux de l'armature. Quant aux objectifs n° 2 ; 4 ; 5 ; ils permettent de cerner les thématiques d'action publique qui leur sont rattachées.

En cohérence avec les défis à relever, identifiés à l'occasion du portrait de territoire, la question du maintien des services, de l'accès aux soins, apparaît être des objectifs pour faire face aux enjeux de la mondialisation<sup>150</sup>. À l'échelle régionale, la métropolisation, notamment sur la frange littorale, fragilise l'équilibre territorial et concourt au déséquilibre est-ouest de la Région :

*« les espaces ruraux et les villes petites et moyennes les plus éloignés des aires métropolitaines et de la côte Atlantique, moins bien desservis par les transports en commun, dépendants de l'automobile, disposant de moins d'aménités sont globalement marqués par une démographie moins dynamique, des taux de chômage et de pauvreté plus élevés, de nombreux enjeux de mobilité du quotidien, d'accès aux services et au numérique » (op. cit. p. 26).*

La Région Pays de la Loire ambitionne d'être une Région à 100 % inclusive, et envisage la couverture complète du territoire par le numérique. La règle n° 8 (couverture numérique complète) par la desserte du très haut débit « *de l'ensemble de la région Pays de la Loire constitue un objectif du SRADDET pour permettre une égalité réelle des territoires* » (*Ibid.*, p. 163). Bien qu'une disparité est-ouest soit identifiée, globalement, l'ensemble du territoire est jugé « *plutôt bien desservi par les infrastructures numériques* » (*Ibid.*, p. 30), la politique régionale apparaît moins axée sur un maillage intégral que sur l'augmentation du débit. Corrélativement, la desserte par le numérique alimente l'hypothèse d'une organisation polycentrique.

La centralité est un élément déterminant de la politique régionale. Pour en préciser le sens aux acteurs infrarégionaux, la règle qui a trait à la revitalisation des centralités fait référence à Christaller (*Ibid.*, p. 151), soit, un des protagonistes du polycentrisme avant la lettre. La politique est à la « *confortation des polarités* » (objectif n° 1), par une « *offre de logement suffisante favorisant le maintien d'une présence effective et adaptée des services du quotidien (objectif n° 4), notamment des commerces de proximité et de l'offre de soins de premier recours (objectif n° 5) d'autant plus nécessaire compte tenu du vieillissement de la population* » (p. 61).

La politique adoptée étant de « *Rapprocher le développement résidentiel de l'offre de services existante (transport, commerces, équipements et offre de soins) afin de conforter l'offre en présence et permettre un accès à tous et pour tous, en cohérence avec l'armature urbaine adoptée* » (*Ibid.* p. 149).

Le discours consigné dans le schéma de la Région Bretagne est dans la même tonalité. La Région souhaite maintenir un polycentrisme de type péninsulaire<sup>151</sup>. Les règles n° 3 et n° 8 s'inscrivent nettement dans cette logique. D'un côté, il est question de limiter la consommation foncière (règle n° 8) au nom

150 Actuellement, au moins 10 % des Ligériens « n'accèdent qu'à 2,5 consultations de médecin généraliste par an, alors que la moyenne nationale se situe à 4 » (*Ibid.*, p. 85), tandis que le vieillissement de la population devrait entraîner mécaniquement une inflation des besoins de consultation.

151 À noter que l'entrée polycentrisme sur trois SRADDET n'a débouché que sur une seule occurrence.

de l'égalité des chances des territoires (objectif n° 35) et ainsi, de stopper la consommation d'espace agricole (règle n° 3, objectif n° 31).

Les effets de cette politique sur l'aménagement de l'espace doivent permettre de dynamiser les centralités urbaines et rurales (objectif n° 18). L'objet étant de réinventer l'offre de service au nom de l'égalité des chances (objectif n° 37), et de l'égalité des territoires (objectif n° 35). À petite échelle (géographique), le projet est au confortement d'une armature territoriale, au service d'un double enjeu d'attractivité et de solidarité (objectif n° 32). À plus large échelle, la réduction de la consommation foncière doit permettre d'endiguer le phénomène de spécialisation issu des politiques de *zoning* (objectif n° 18), centralité et mixité des fonctions étant le point de mire du modèle de cohésion.

Plus finement, sur ce dernier point, par la règle n° 3, sont mobilisés les objectifs n° 31 ; 32 ; 37 qui desservent l'enjeu d'une Bretagne unie et solidaire. Ils constituent le socle des principes d'une organisation polycentrique. L'objectif n° 37 (réinventer l'offre de service au nom de l'égalité des chances) est en cohérence avec des éléments qui s'inscrivent en faveur de la limitation de la consommation foncière par une politique de densification pour consolider l'armature territoriale. Au nom de l'égalité des chances, les déclinaisons qui suivent tirées du SRADDET intéressent l'accès de tous les Bretons à un premier niveau de panier de services (37.1) correspondant à ses besoins, et à son territoire de vie (n° 37.1 et 37.5). Mais également en matière d'offre culturelle (n° 37.2) ; d'orientation (n° 37.3) et de formation (n° 37.4) ; et en mobilisant des solutions innovantes notamment pour l'accès aux soins – comme la télésanté (n° 37.6).

La dimension résidentielle du polycentrisme dans ces deux Régions est un moyen de renforcer les centralités, d'endiguer la consommation foncière par une politique de densification, ceci permettant d'être en adéquation avec les enjeux inhérents à la rentabilité des services. La figure du réseau urbain de nos Régions de l'ouest (*supra*), en creux, est LA problématique de la Région Occitanie.

« Faire Région » à partir de deux anciennes Régions administratives, à l'organisation urbaine radicalement différente, est un défi de taille. La fusion devrait conduire la mandature à s'interroger plus frontalement sur la question de la refonte des réseaux de villes. C'est ainsi qu'à l'équilibre territorial à maintenir, ou à conforter, dans nos Régions de l'ouest, le fascicule de règles de cette Région, dans une optique d'égalité des territoires, affiche le « rééquilibrage » (des populations).

Les objectifs afférents (n° 2.1 ; 2.2 ; 2.3 ; 2.5) font intervenir les niveaux de l'armature urbaine, ce qui nous conforte dans l'hypothèse du modèle polycentrique. Dans sa composante résidentielle, la volonté de maintenir la présence des services sur le territoire fait intervenir la question des centralités (règle n° 2) et du logement. Moins que la question de la distribution des équipements publics, les facteurs de localisation des néo-résidents sont la clef du modèle de cohésion.

Yannick Morisset : *« À l'échelle de la Région Occitanie, 50 000 habitants par an qui arrivent, s'installent, c'est plus ou moins la donnée que j'ai »,*

Équipe technique : *« oui. »*

Yannick Morisset : *« Mais le choix résidentiel des nouveaux résidents se heurte avec la volonté politique de rééquilibrer la géographie des populations de cette Région. Et en France, quant à présent, aucune Région ne fut à l'origine d'une diaspora »,*

Équipe technique : *« Nous sommes conscients que les gens qui sont déjà là nous n'allons pas leur demander de déménager. Pour répondre globalement, notre entrée, c'est de flécher les gens qui arrivent. »*

Yannick Morisset : « *J'entends bien, mais flécher, cela veut dire quoi ?* »

Équipe technique : « *En rendant attractif, c'est un travail très fin, très conceptuel, mais en rendant attractif certains territoires qui ont l'envie, et le potentiel pour accueillir* »,

Yannick Morisset : « *Du marketing territorial en somme* »,

Équipe technique : « *Il faut qu'aujourd'hui les gens puissent se dire et : « Si j'allais m'installer à Rodez ou à Mende ? Il y a peut-être des choses à faire là-bas. »*

En cohérence avec les portraits de territoires, les problématiques qui intéressent les densités de population sont commutées politiquement par l'item centralité. Centralité, qui, assez nettement, doit permettre de résorber les inégalités d'accès aux services et notamment aux soins. La question du rééquilibrage du développement régional (Région Occitanie), la revitalisation des centralités (Région Pays de la Loire), le développement des polarités (Région Bretagne) sont les axes forts qui disposent d'une entrée spatiale importante et qui font de l'habitant, le point de départ du modèle polycentrique de type résidentiel, et la colonne vertébrale des trois projets de territoire dans une optique de lutte contre les inégalités. La mobilisation d'un tel modèle, par ricochet, doit permettre d'avoir des effets d'entraînement sur un panel de politiques publiques qui intéresse le quotidien des habitants, mais également sur la géographie de l'emploi.

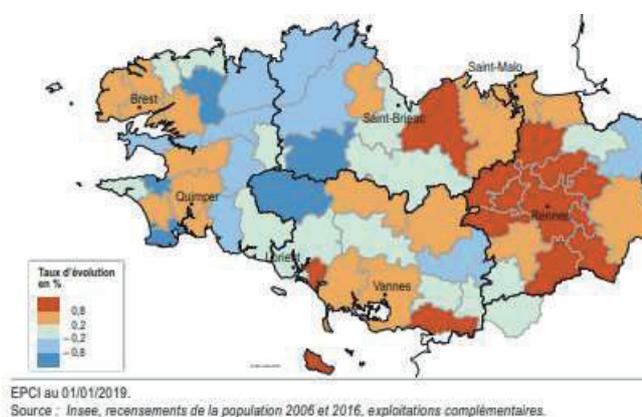
## II.2 De la distribution des populations à l'impératif de coopération territoriale

Pour la Région Bretagne, l'égalité des chances entre les territoires (objectif n° 35) est un point saillant de son schéma d'aménagement. L'exécutif propose « *une lecture moderne du principe de l'égalité des chances reposant sur le principe de solidarité* » (op. cit., p. 55). Sur le plan spatial, solidarité et proximité constituent les deux faces d'une même médaille. Le projet politique à horizon 2040 promeut une Région :

« *Qui a placé la proximité au cœur de son modèle d'aménagement et de développement. [...] Qui a su rester en pointe dans l'invention des solidarités et coopérations interterritoriales, le développement de réseaux et la valorisation des interdépendances comme des diversités territoriales* » (p. 54).

Le projet politique fait intervenir l'armature urbaine bretonne au nom de l'unité et de la solidarité. Le point focal étant d'« *inverser la tendance lourde à la polarisation des activités et à la recherche de la taille critique toujours plus grande* » (Ibid.). La figure n° 49 permet de prendre la mesure du volontarisme de l'exécutif dans l'hypothèse où la géographie de l'emploi dans les années à venir est amenée à suivre la tendance observée.

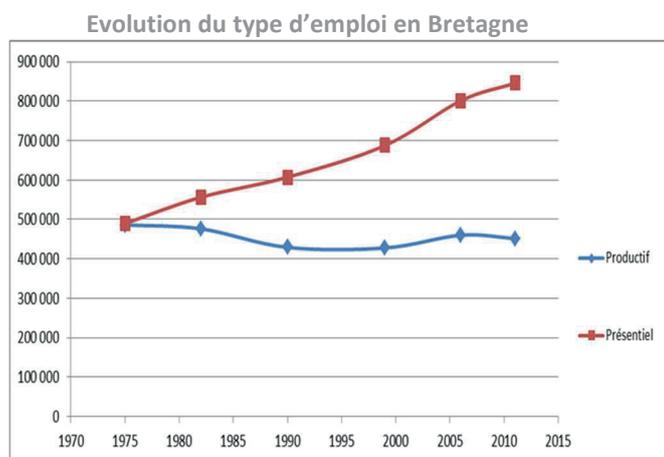
Evolution de l'emploi par EPCI entre 2006 et 2016



Source : SRADDET – Région Bretagne.

**Figure n° 49 : Évolution de l'emploi entre 2006 et 2016 par EPCI**

La figure n° 49 extraite du SRADDET permet de donner une tendance générale, mais elle comporte un effet de masque. Dans la réalité, la géographie de l'emploi est plus déséquilibrée qu'il n'y paraît au regard de l'évolution par type d'emploi.



Source : SRADDET – Région Bretagne.

**Figure n° 50 : Évolution du type d'emploi**

L'emploi productif tend à conforter la structure polycentrique et péninsulaire, mais actuellement « l'activité présentielle représente 2 fois plus d'emplois » (*Ibid.*, p. 25). Selon l'INSEE, en 2019, deux tiers des emplois bretons relèvent de la sphère présentielle, ce secteur occupe une place prépondérante, en particulier dans les territoires en forte croissance démographique. Ce secteur dessine une géographie qui tend au renforcement des grands pôles urbains.

La volonté de l'exécutif est de restaurer les « centralités, urbaines et rurales, aux bonnes échelles du développement économique, mais aussi de la vie quotidienne de ses habitants » (*Ibid.*). En cela, la logique serait de suivre le scénario au fil de l'eau, et de laisser sa place au phénomène de métropolisation. Force est de constater que cela n'est pas le projet politique retenu. En contrepoint de la volonté d'inverser la

tendance à la polarisation des activités, la dimension résidentielle du projet polycentrique est « *d'inscrire le logement au cœur des projets d'aménagement du territoire* » (*Ibid.* p. 158).

À la mesure de ces éléments, l'interterritorialité est un élément déterminant des objectifs affichés. Cette notion est convoquée et appropriée dans le SRADDET. L'exécutif cherche à intégrer des « *problématiques de « réseaux de territoires », de flux et de solidarités, en valorisant la réalité des interdépendances d'une part, l'effacement des frontières institutionnelles d'autre part, au regard des réalités vécues* » (*Ibid.*, p. 55). Mais dans le même temps, il est question de s'accommoder du « *contexte de finances publiques contraintes* » qui appelle à « *une plus grande optimisation et mutualisation des moyens* » (*Ibid.*, p. 160).

Le défi d'une Bretagne unie et solidaire, par le sous-objectif n° 32.1, pose l'ambition (comme dans nos deux autres Régions) de « *parvenir à une couverture intégrale de la Bretagne en territoires de projets à l'échelle des bassins de vie* » (*Ibid.*, p. 152). L'égalité des chances dont les conditions de sa réalisation passent par des modifications de périmètres par digestion / accrétion de territoires au nom de la mutualisation doit conduire à la disparition de certains périmètres. Une partie des mesures d'accompagnement sera conditionnée dès lors qu'elles résulteront « *de mécanismes ou d'outils de mutualisation, de péréquation ou de compensation qui restent à construire entre territoires pour assurer le principe de justice et de solidarité interterritoriale* » (*Ibid.*, p. 148).

Dans le SRADDET sont affichés des objectifs de production de près de 25 000 logements par an à vocation de résidence principale (objectif n° 19), de rénovation de 45 000 logements par an (objectif n° 34.1), ou encore de parvenir à un parc de 30 % de logement social ou abordable (neuf ou rénovation). Parmi les méta-indicateurs de suivi du SRADDET, le nombre de documents d'urbanisme mis en conformité (au SRADDET) alimente l'hypothèse d'une structure polycentrique à base résidentielle.

Cet indicateur ne débouche que sur un seul objectif, le n° 31 : mettre un terme à la consommation d'espaces agricoles et naturels. Cet objectif se décline en sous-objectifs qui intéressent la répartition des populations à l'échelle régionale (politique à l'échelle du littoral) et infrarégionale (notamment la densification de l'espace) : faire du renouvellement urbain la première ressource foncière de Bretagne, pour tous les usages du sol (n° 31.1) ; encourager la densification par les habitants et les acteurs économiques (n° 31.2) ; renforcer la protection du littoral (n° 31.3).

La politique régionale de la Région Pays de la Loire valide la thèse que nous soutenons, la dimension résidentielle du polycentrisme instille au gré de la lecture. Le premier élément de cadrage de la politique régionale est clair : « *conjuguer attractivité et équilibre des Pays de la Loire* » (*Ibid.* p. 79). Au niveau macro, le déséquilibre démographique est-ouest inhérent aux phénomènes conjoints de littoralisation / métropolisation doit être contenu tandis qu'« *une attention particulière doit être portée aux territoires de frange situés en périphérie de la région plus exposés aux risques de déprise démographique* » (*Ibid.* p.80).

Dans cette optique, l'enjeu de cohésion mobilise le modèle que nous avons formalisé :

« *Assurer l'attractivité de tous nos territoires en priorisant sur les plus fragiles* ». Au niveau micro, la politique « *d'attractivité des polarités* » (*Ibid.*) est à la dynamisation des centres par le renforcement des « *aménités urbaines* » (*Ibid.*) : « *La qualité des espaces publics et des services doit servir l'amélioration du cadre de vie et l'attractivité résidentielle des centres-villes [...]* » (*Ibid.* p. 81).

Sous l'angle fonctionnel, la recherche est à la « *la complémentarité entre les pôles urbains et le territoire rural environnant* » (*Ibid.* p. 81). Le lien avec la gouvernance territoriale est *de facto*, un impératif, un des enjeux étant de « *développer les complémentarités territoriales au moyen de coopérations renforcées* ». (*Ibid.* p. 75).

Yannick Morisset : « *Le législateur par la loi NOTRe a revisité les compétences, mais encore faut-il que les élus aient envie de travailler entre eux.* »

Référent cabinet de la présidente : « *Tout à fait, nos élus et les populations ne sont pas tous encore prêt culturellement à fusionner, les populations ne s'y prêtent pas culturellement [...]. Cet héritage fait partie aussi de la vie des territoires. Mais cette idée-là doit infuser et elle infuse vite. Pour des questions budgétaires notamment, nous n'avons pas le choix, il faut trouver des solutions. Chaque territoire doit pouvoir se développer économiquement, en fonction de son attractivité et de ses atouts et doit pouvoir y trouver son compte. Nous avons de la chance, car cette Région, et l'ouest en général, est très dynamique démographiquement, nous avons beaucoup de nouvelles arrivées ; des gens qui viennent s'installer. Il va falloir faire face à ce boom démographique. En 2024, nous aurons 11 000 lycéens de plus que ce que l'INSEE nous avait prévu. Actuellement, nous sommes sur différents programmes, des extensions de lycées à Montaigu<sup>152</sup>, à Fontenay-le-Comte, dans le 44 c'est à chateaubriand et nous avons aussi de nouvelles créations, trois dans le 44, deux en Vendée.*

Yannick Morisset : « *Par la localisation de tels équipements, la Région a la capacité d'être dans le correctif, ou dans l'entretien des dynamiques démographiques du coup.* »

Référent cabinet de la présidente : « *C'est un peu utopique, mais, par harmonie, notre souhait est de ne pas avoir une région à deux vitesses. Nous avons avec les lycées par exemple cette volonté de proximité et il nous faut des outils prospectifs pour être au plus près du territoire.*

En Région Bretagne comme en Région Pays de la Loire, dans ces deux Régions, il est possible de pressentir que la question du logement devrait être le moteur de l'interterritorialité et un enjeu des territoires *infrarégionaux* pour percevoir des aides de la Région.

Dans une modalité quelque peu différente, la Région Occitanie a fait l'hypothèse qu'il existe des marges de manœuvre en matière de réduction des inégalités territoriales du côté de l'architecture institutionnelle. La politique de rééquilibrage, hyper volontariste, offre un révélateur plus marqué autour des enjeux inhérents à la dimension résidentielle et contractuelle.

La Région s'est dotée d'une Assemblée des territoires. « *L'enjeu de cette instance démocratique unique en France est de faciliter un développement équilibré de tous nos territoires de projet, petits et grands, ruraux et urbains.* » (Présidente de la Région)<sup>153</sup>. Elle est la traduction concrète de la République des territoires qui est l'appropriation politique de l'égalité des territoires par la collectivité. Aux 158 élus régionaux, l'Assemblée des territoires se compose de 158 élus qui ne disposent d'aucun mandat régional, et dont l'objet central étant les règles n° 8 et 9 soit, la question du rééquilibrage des populations.

152 Cette commune depuis le premier janvier 2019 a fusionné avec les communes de Boufféré, La Guyonnière, Saint-Georges-de-Montaigu, Saint-Hilaire-de-Loulay.

153 [Éditorial], Cahier n° 1 de l'Assemblée des Territoires, Albi, 4 novembre 2016.

**Encadré n° 23 : Un instrument de cohésion politique :**

L'Assemblée des territoires est une instance consultative et propositionnelle qui a été créée pour faire remonter les idées du terrain, « *de tenir compte des particularismes du territoire* ». (Vice-président, Aménagement, cohésion des territoires et Ruralité). Cette assemblée unique en France est le résultat de stratégie politique.

Durant l'entre deux tours des élections régionales de 2015, les listes Notre Sud et Nouveau monde en commun fusionnent. Autrement dit, tout un pan de la gauche se retrouve sous une même bannière (à l'exception de La France insoumise (LFI)). Dans cette fusion, le PS est minoritaire, ce qui oblige la future présidente de Région Carole Delga à trouver un accord de majorité (Lafage-Coutens, Prenat-Ville, Simoulin, 2019).

Pour les auteurs, cette assemblée a une force symbolique, elle est une entreprise narrative qui donne à voir une Région unie autour de sa présidente : « *Les affrontements politiques y sont de même rares et peu intenses. Les membres sont en effet désignés par les territoires et non par les partis et se perçoivent également comme représentants de ce territoire dans cette Assemblée* » (Ibid.).

L'objectif d'une telle association, outre le fait qu'elle est instrument de cohésion politique, est d'animer les coopérations territoriales (*op. cit.*, p. 52), de fédérer les acteurs du territoire. La règle n° 10 traite des coopérations territoriales. Elle vise à promouvoir « *l'interterritorialité en demandant à chaque territoire élaborant, ou révisant son document de planification de justifier de la bonne prise en compte des différentes interactions que connaît son territoire avec ses territoires voisins* ». (p. 26 du fascicule de règles). L'Assemblée des territoires doit être la cheville ouvrière pour inscrire l'action régionale au plan local.

*« D'un point de vue de technicien à technicien, le SRADDET doit être en mesure de forcer les collectivités locales à programmer dans leurs documents, la relocalisation des populations de certains territoires urbanisés et qui vont finir sous l'eau. Et ce n'est pas un défi pour dans dix ans. »* (Équipe technique SRADDET) <sup>154</sup>.

À cette fin, le SRADDET, dans le cadre de la coopération territoriale, donne à voir des projections de population à horizon 2040, à l'échelle des espaces de dialogue (figure *infra*). Par souci de lisibilité, et pour prendre la mesure de l'enjeu des tendances projetées, nous les avons formalisées en histogramme.

154 Ce qu'il est possible de pressentir également au travers des méta-indicateurs de la Région Bretagne (*supra*).

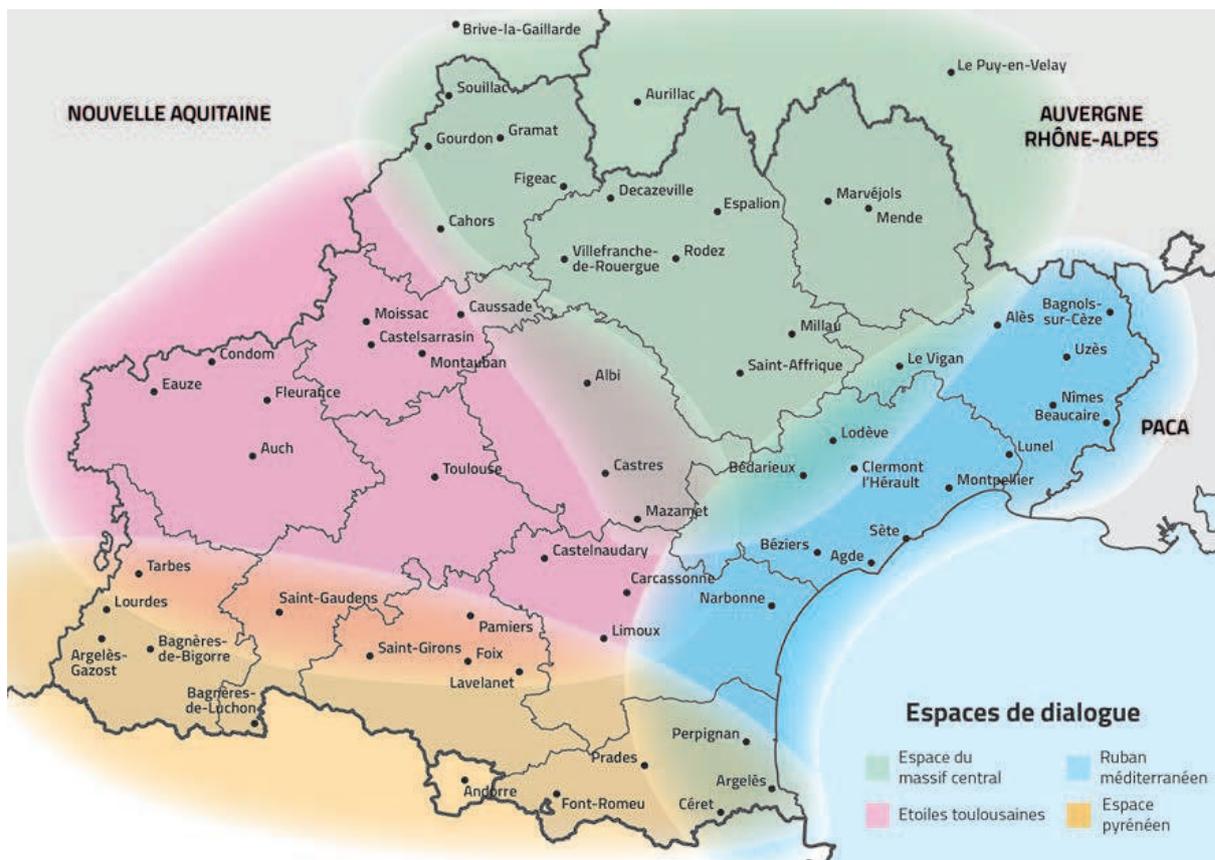
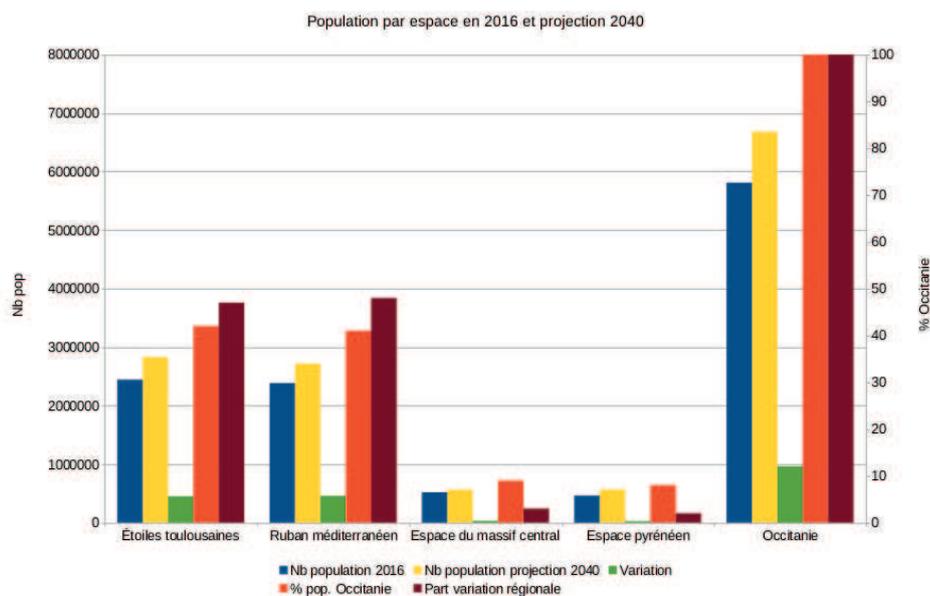


Figure n° 51 : Les espaces de dialogue issus de la synthèse du diagnostic prospectif du SRADDET



Mise en forme : Yannick Morisset 2022.

Figure n° 52 : Formalisation des projections démographiques par espace de dialogue

Dans l'hypothèse forte que la répartition inégale des populations est un facteur de déstructuration de la cohésion régionale, générateur d'inégalités, les mesures d'accompagnements de la Région sont adossées, au seul et unique, indicateur d'incidence : la variation de la population sur chaque espace de dialogue (fascicule de règles p. 23), soit la règle n° 8.

Ce volontarisme a suscité la crainte de la part des élus locaux. La preuve en est que l'iconographie, qui est le support de la coopération territoriale, a subi des modifications, si nous prenons rapidement la peine de la comparer avec le document préparatoire ci-dessous, présenté lors du chapitre V.

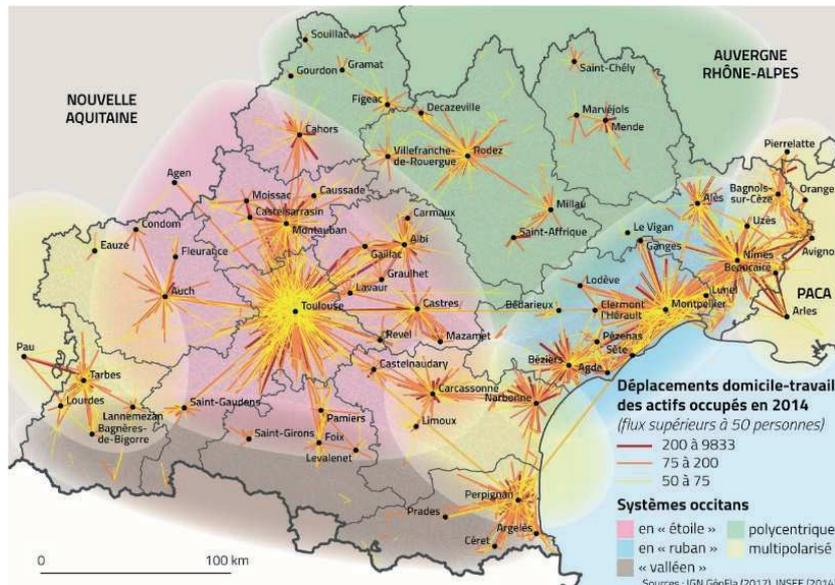


Figure n° 53 : Illustration projetée par Daniel Béhar à l'occasion de l'assemblée plénière lors du lancement du SRADDET en octobre 2017

Dans sa mouture initiale, la première figure faisait état de cinq systèmes, la version finale n'en compte que quatre.

« La première carte qu'on a faite on se demandait même ce qu'il y avait là, c'était vide, donc on a mis de la couleur, du gris, et tout va bien » (Équipe technique SRADDET).

La nature a horreur du vide, mais ceci ne fut toutefois pas suffisant pour satisfaire les élus locaux : « Il y avait les interstitiels, système que nous avons enlevé parce que cela ne plaisait pas » (Vice-président des commissions Aménagement du territoire, Culture et Méditerranée).

Le système polycentrique de la première figure mute en Massif central dans la seconde. La région toulousaine, qui est un cas d'école de la ville polarisée et monocentrée, était dénommée à juste titre : l'étoile toulousaine dans la première figure, mais les étoiles toulousaines dans la seconde.

Dans le discours, les acteurs de la Région Occitanie se positionnent « dans une logique de règles incitatives et non pas contraignantes » (Vice-président des commissions Aménagement du territoire, Culture et Méditerranée). Mais du côté des territoires de projets, *in fine* :

« Au niveau des espaces de dialogue, il y a eu un recul de la Région, car les territoires de projets se sont soulevés en disant qu'il était hors de question

*d'avoir une telle répartition, cela ne fonctionnera pas comme ça [...] Se faire cloisonner ainsi dans des espaces de dialogue sans savoir ce que ça allait amener après... car cela veut dire quoi après derrière ? La Région mettra moins 50 % sur tel espace de dialogue. Et derrière la contractualisation ? On la conditionne à quoi ? Il y a eu tellement d'inconnues qu'il a été fait le choix de flouter les frontières des périmètres dans une logique d'assouplissement. (Directrice PETR Lauragais).*

Quant aux espaces interstitiels, les portés disparus, leur formalisation dans le cadre du SRADDET nous semblait être un moyen pour appréhender une coopération connexe, sans que cela implique une contiguïté géographique. Cela aurait pu favoriser les échanges sur des thématiques propres à ces espaces. Pour Michel Bussi, un territoire peu compétitif par nécessité devrait coopérer avec ceux qui rencontrent les mêmes difficultés. Pour l'auteur, cette attitude est une condition de pérennisation de la réciprocité. La raison en est que cette dernière tend à disparaître lorsque les membres d'une coalition sont trop hétérogènes (*op. cit.*).

Malgré le floutage, l'Assemblée des territoires est dotée de 73 bassins de vie vécus<sup>155</sup> pour s'emparer de la question des inégalités. Outre son existence en lien avec les élections régionales, la finalité de l'exercice cartographique est de dégager des espaces dits « *de proximité, cohérents, et auxquels chaque citoyen.ne peut spontanément s'identifier au quotidien* » (INSEE 2019)<sup>156</sup>.

Aux 220 bassins de vie identifiés par l'INSEE en 2020 (selon la méthodologie de 2012) la Région se dote de 73 bassins de vie vécus pour faire vivre la « République des territoires » et concrètement « l'équité territoriale » (*Ibid.*). Cela hybride également la nécessité de garder un lien avec les études statistiques de l'INSEE tout en essayant d'être – mais c'est une hypothèse – le décalque des périmètres de type EPCI. Soit tendanciellement tous types de structures intercommunautaires existantes qui s'apparentent à un territoire de projet. La déclinaison du projet politique semble bel et bien structurée dans cette Région.

Outre l'hypothèse du polycentrisme de type résidentiel validée dans nos trois Régions, la mise en politique de l'interterritorialité conduit à des réagencements territoriaux qui mettent en ballottage l'impératif même, d'égalité des territoires dans le sens d'une réduction des inégalités. Si nous mobilisons les items consignés dans la matrice des coopérations territoriales formalisée par Michel Bussi, il s'agit en somme d'une logique d'alignement aux injonctions du législateur et aux attendus de la Réforme politico-administrative que nous traitons.

Son corollaire est de conduire à des associations d'aubaines, voire technicistes, dictées par une mise en ordre des territoires sous l'angle de la compétitivité. Dans nos trois Régions, le SRADDET a des effets d'entraînement sur les acteurs locaux et fait de la Région la courroie de transmission d'un des attendus majeurs du législateur : le changement de métrique.

La complétude de la carte des territoires de projet, dans le même temps qu'il s'opère une réduction desdits territoires de projet au nom d'une réduction de moyen, dans l'hypothèse d'un modèle de développement polycentrique, devrait faire intervenir la hiérarchie urbaine. La partie qui suit se fonde sur cette hypothèse.

155 L'iconographie fut présentée en chapitre VI pour son approche combinatoire des inégalités.

156 Analyse de l'Occitanie n° 67 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3690864>

### II.3 Un modèle de cohésion régional qui appelle au ménagement de la subsidiarité

*« Les réseaux de politiques publiques sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts » (Le Galès 1994 p. 14).*

La formalisation d'une hiérarchie des lieux centraux n'est pas juste ou injuste en soi. Cependant, l'appropriation de cette organisation spatiale par des *« groupes territorialisés pour atteindre certains objectifs moraux, peut être considéré juste ou injuste en fonction du degré de centralisation du système urbain »*. (Brennetot 2017 p. 26). Ce dernier aspect, sous l'angle moins technique que politique, active le ménagement de l'intérêt local et de l'intérêt régional.

Le droit à l'égalité c'est le droit d'une attention égale, l'égalité ne se décrète pas, elle se négocie et se délibère (Ascher 1998). L'analyse du projet polycentrique se bâtit sur la dialectique du savant et du politique, du positivisme et de la liberté. Car, scientifiquement, l'armature urbaine induit un principe : la hiérarchie. Mais l'appropriation politique d'une organisation polycentrique peut ouvrir sur de nouvelles significations, et ce dans l'hypothèse de ménager un principe : la subsidiarité.

Sans contredit, nos trois Régions sont à l'unisson. L'exécutif de la Région Bretagne est clair sur ce point : *« La définition de l'armature n'est pas un exercice académique, elle est orientée vers des objectifs et élaborée sur la base de principes. » (op. cit. p. 153)*. Son SRADDET, qui promeut l'enjeu d'une Bretagne unie et solidaire, *« dans un esprit de subsidiarité, n'a pas voulu dessiner depuis Rennes l'armature urbaine de la Bretagne » (Ibid., p. 152)*.

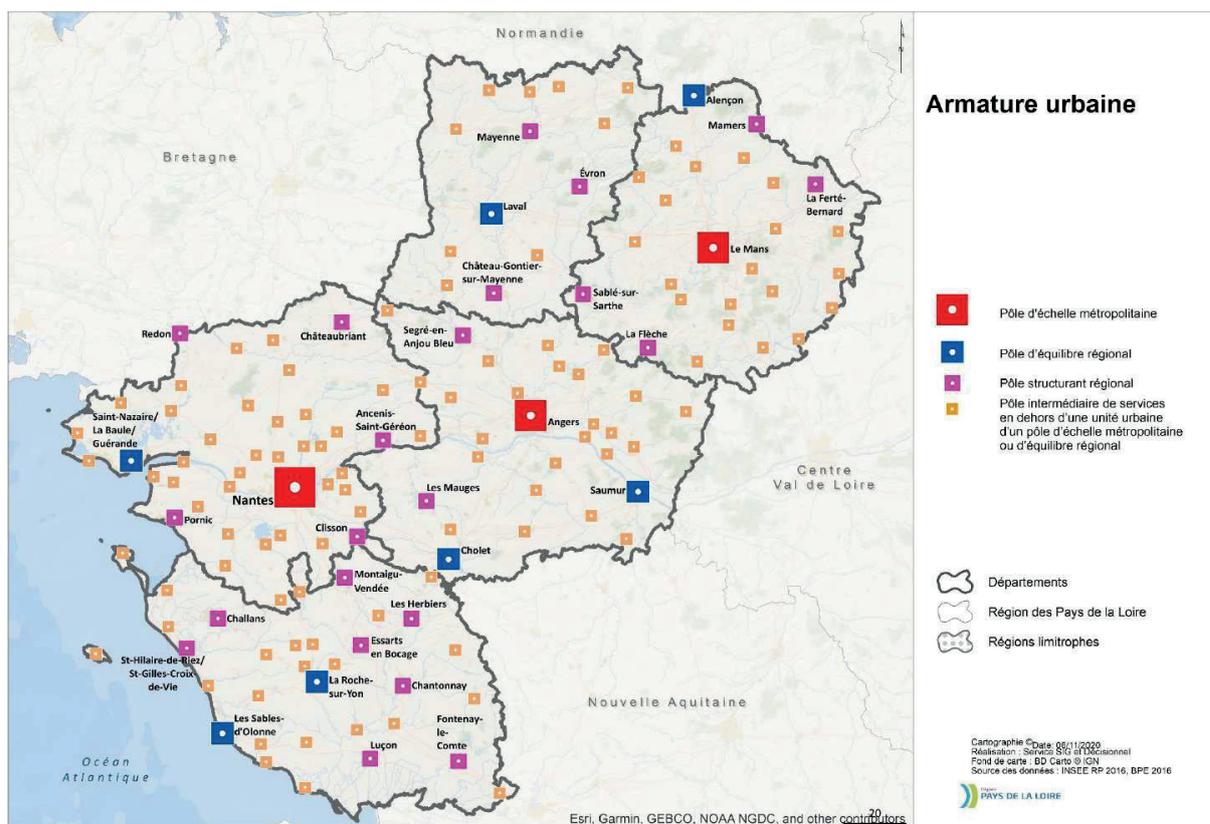
De même, la Région Occitanie, *« attachée au principe de proximité »*, n'a pas souhaité définir d'armature régionale identifiant les centralités à créer, ou renforcer. Confiante dans la *« pertinence du terrain »*, le choix fut de s'appuyer *« sur les centralités définies localement par les territoires dans le cadre de leur projet de territoire. » (op. cit. p. 47)*.

Pour la Région Pays de la Loire, la volonté régionale est de construire un *« consensus »* dans le *« respect de la subsidiarité et des spécificités territoriales » (op. cit. p. 60)*. Quatre niveaux furent dégagés avec les EPCI et les structures porteuses de SCoT : *« Avec la liberté donnée aux territoires de définir eux-mêmes le quatrième niveau pour s'adapter aux spécificités de leur territoire. » (op. cit. p. 373)<sup>157</sup>*

Parmi nos trois échantillons, cette Région est la seule à présenter un document cartographique.

---

157 Cette demande de redéfinition d'une armature territoriale « plus souple » a été remontée notamment lors d'échanges réguliers avec la conférence régionale des SCoT.



Source : SRADDET p. 26.

**Figure n° 54 : Carte de l'armature urbaine de la Région Pays de la Loire**

Les quatre niveaux de l'armature urbaine régionale de la Région Pays de la Loire sont formalisés à partir des données du recensement de la population de 2016 et de la base permanente des équipements en géographie administrative de 2020. L'armature du SRADDET résulte du croisement entre :

- « un niveau de services : pôles supérieurs ou intermédiaires de services (BPE)
  - une densité et la concentration d'habitants et d'emplois : pôles d'aire d'attraction des villes » (op. cit.).
- Pôle d'échelle métropolitaine = pôle supérieur de services et pôle d'aire d'attraction des villes de plus de 150 000 habitants et 80 000 emplois
  - Pôle d'équilibre régional = pôle supérieur de services et pôle d'aire d'attraction des villes de plus de 25 000 habitants et 14 000 emplois
  - Pôle structurant régional = pôle supérieur ou intermédiaire de services et pôle d'aire d'attraction des villes de plus de 8 000 habitants et 5 000 emplois
  - Pôle structurant local = pôle intermédiaire de services situé hors unité urbaine de pôle d'échelle métropolitaine ou d'équilibre régional

Source : SRADDET, p. 1 316.

**Figure n° 55 : Grille de lecture de l'armature urbaine de la Région Pays de la Loire**

Cette armature est dégagée dans l'optique de desservir les quinze premiers objectifs de la figure n° 47 faisant le lien entre les règles et les objectifs du SRADDET. Elle s'inscrit nettement dans un modèle de cohésion de type polycentrique.

Bien que quatre niveaux soient identifiés, « les documents de planification s'appuieront sur les 3 premiers niveaux de l'armature urbaine régionale figurant dans le diagnostic » (*op. cit.* p. 80). Dans cette Région, 82 % des communes comptent moins de 2 000 habitants (*op. cit.* p. 109), la définition d'un quatrième niveau fut un moyen d'éviter pour la Région de venir s'ingérer trop finement dans la planification locale<sup>158</sup>. À juste titre, mais l'entrée « pôle intermédiaire », même lemmatisée ne débouche pas sur des indications claires dans le SRADDET.

En Région Occitanie, nous retrouvons cette similarité. Au nom du rééquilibrage, le modèle d'aménagement est fondé « sur un maillage efficient de l'ensemble du territoire » (*op. cit.* p. 46). Le projet de territoire s'articule autour des deux aires métropolitaines de Toulouse et de Montpellier, les territoires d'équilibre, soit, les pivots du rééquilibrage régional et du desserrement métropolitain, et enfin, les centralités locales. La politique régionale est amenée à se fixer plus particulièrement sur le deuxième niveau. Les territoires d'équilibre, qui sont le terreau « de l'expérimentation de la mise en œuvre des objectifs » (*Ibid.*) du rééquilibrage régional et de l'exercice de coordination de l'action régionale.

Dans un souci de subsidiarité, la règle n° 4, sur la définition des centralités qui supporteront la localisation des projets d'équipements et de services est laissée à l'appréciation des territoires. Mais la localisation est également déterminée sur la base « des lieux accessibles en transport collectif (existants ou programmés) ou par une solution alternative à l'usage individuel de la voiture » (fascicule de règles : p. 16).

Parmi les indicateurs d'application, le nombre de documents cibles ayant pris des orientations priorisant la localisation des équipements et des services dans les centralités conditionnera les mesures d'accompagnements de type, contrats territoriaux. Quant à l'indicateur d'incidence, il est établi sur la part de la population ayant accès aux équipements de la gamme intermédiaire des services tels que définis par l'INSEE, en quinze minutes ou moins.

Quant aux territoires d'équilibre, il est à noter que cela n'est pas explicité dans le SRADDET, mais ils doivent couvrir les 56 territoires de projet avec lesquels la Région contractualise<sup>159</sup>. Il demeure un delta de 17 entre les 73 bassins de vie vécus et les territoires de projets.

En Région Occitanie, comme en Région Pays de la Loire, la volonté politique de mettre en œuvre le principe de subsidiarité apparaît inféodée à un acte technique, où le déterminisme prend le pas sur la liberté. Quant à la Région Bretagne, pour qui la définition de son armature est moins scientifique que politique, les deux illustrations ci-dessous donnent à voir les niveaux retenus et les principes afférents pour chaque niveau.

- Rennes, la Capitale de la Bretagne,
- Brest la seconde métropole régionale, assurant un rôle essentiel d'attractivité et d'équilibre pour la Bretagne occidentale,
- Lorient comme troisième pôle urbain au cœur des dynamiques du sud de la Région,
- Saint Brieuc, agglomération centrale pour le nord breton, à mi-chemin entre les deux métropoles, au cœur d'une partie du territoire qui connaît des difficultés spécifiques,
- Le réseau des villes moyennes, cœur d'agglomérations qui jouent un rôle essentiel pour leur territoire, notamment dans les espaces plus ruraux et en particulier dans le centre Bretagne,
- Et enfin un réseau de pôles d'appui intermédiaires offrant aux habitant-e-s de bassins de vie de proximité un panier de services indispensables à la vie quotidienne,

### Figure n° 56 : Objectif n° 32 : conforter une armature territoriale au service d'un double enjeu d'attractivité et de solidarité

158 Et nous avons pu observer à l'occasion du chapitre V dans le contexte de l'abandon du projet aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes qu'à l'occasion des conférences InterSCoT la définition des pôles relais avait abouti, mais la formalisation cartographique avait achoppé sur les susceptibilités d'élus et de techniciens.

159 Les deux métropoles, 22 communautés d'agglomération, 32 territoires ruraux types : Pays, PTER, Parcs naturels régionaux (PNR).

- **Principe de performance**, qui conduit à renforcer les centralités à plus eurs niveaux pour un développement et un rayonnement des territoires et de la Bretagne.
- **Principe de prise en compte** des attentes des habitants, qui conduit à définir les territoires de projets sur la base des dynamiques réelles de développement, des envies de travailler ensemble, et permettre de faire converger divers découpages selon les sujets et les enjeux : les aires urbaines, mais aussi plus largement les territoires qui ont un sens en terme de solidarités vécues.
- **Principe de solidarité**, qui conduit à jouer sur les réseaux et les réciprocitys plus que sur les frontières.
- **Principe d'efficience**. Il conduit à faire converger les mécanismes contractuels, les politiques publiques, à raisonner sur la mise en œuvre territorialisée et globale des interventions, à ne pas se figer sur les découpages actuels, non achevés, à carifier dans les années à venir l'échelle des SCOT au regard des PLU, à simplifier les dispositifs.
- **Principe de participation démocratique**. Il conduit à faire participer et intéresser nos concitoyens aux questions qui les concernent.

### Figure n° 57 : Sous-objectif 32.2 : les droits et les devoirs afférents à chaque niveau d'armature

Malgré ce florilège de principes, en vertu du principe de subsidiarité, en creux du discours empreint de proximité et de subsidiarité, les principes d'efficience et de performance prédominent. Le SRADDET, n'a pas vocation à se substituer aux documents qu'il cible. La Région ne peut engendrer de charges d'investissement ou de fonctionnement récurrentes pour les collectivités territoriales et leurs structures de coopération (article L.4251-1 al 8 du CGCT). Néanmoins, le principe d'efficience a eu pour corollaire de conduire les acteurs à adhérer à un effacement des mailles institutionnelles. Ce type logique, bien qu'ascendant, tend généralement à des découpages peu solidaires, basés davantage sur des oppositions externes que sur une cohésion interne (Baillly, Bussi 2009 p. 104. *in* Bussi – dir.). L'exemple le plus criant étant l'intercommunalité de projet (*Ibid.*).

Dans toutes nos Régions, sous l'angle purement fonctionnel, le principe de performance (cas de la Région Bretagne), d'efficience (Région Occitanie), ou en écho à la RGPP en Région Pays de la Loire qui souhaite atteindre les « *objectifs du SRADDET au travers d'une revue générale des politiques publiques régionales* » (*op. cit.* p. 139) doivent guider la territorialisation des politiques publiques.

Dans ces nouvelles configurations territoriales, l'enjeu des centralités identifiées sera qu'elles soient en capacité d'avoir des effets d'entraînement sur leur hinterland. La définition des armatures de manière positive et *bottom up* fut un levier d'action pour la Région afin d'éviter que politiquement, la délimitation des armatures achoppe sur le principe de hiérarchie que revêt la notion techniquement.

Par les armatures urbaines, nos trois exécutifs cherchent à allier la cohésion sociale, la performance économique et la recherche d'économies d'échelle. En cela, nos trois SRADDET cherchent à promouvoir un polycentrisme, maillé par la complétude du territoire régional par des contrats territoriaux, et ainsi, à solubiliser, dans un même espace de référence, les structures intercommunautaires, les espaces vécus, la représentation politique et la solidarité financière. Pour le cas de la Région Occitanie et dans une moindre mesure pour la Région Bretagne, il est possible d'observer un appareillage permettant d'ancrer leur modèle de cohésion. En Région Pays de la Loire, bien que la volonté soit affichée, la dimension opérationnelle semble moins affirmée.

### III. De l'égalité des territoires à l'impensé utilitariste

« *Le simple est toujours faux. Ce qui ne l'est pas est inutilisable.* » (Paul Valéry 1941)

L'espace est un concept neutre qui ne possède pas de propriété morale intrinsèque (Brennetot 2017), mais l'action d'aménager celui-ci est dépositaire d'une vision politique. Le mode d'organisation de l'espace géographique privilégié dans chacun de nos trois SRADDET, par référence plus ou moins

directe à l'égalité, est porteur de valeurs dans la mesure où les choix retenus par les exécutifs apparaissent moralement préférables à d'autres :

*« La centralité, la proximité, la fluidité, la mixité, la cohésion, la compétitivité, l'identité ou la diversité des territoires sont autant de valeurs qui peuvent être associées à la justice et qui supposent d'avoir à l'esprit une image idéale de la réalité géographique, une représentation normative qui rend l'action possible et légitime. » (Brennetot 2011).*

La démarche SRADDET et les coopérations territoriales ont concouru à l'acceptation de normes communes dans le cadre d'un référentiel partagé. À partir d'un modèle de cohésion polycentrique à base résidentielle, les Régions défendent une égalité des conditions. L'hypothèse que nous défendons étant que ce modèle commun à nos Régions relève de l'utilitarisme.

François Ascher, voyait dans la thèse du polycentrisme appliquée au cas français le risque qu'elle ne « serve de bricolage pour rafistoler l'idée du développement équilibré et de l'égalitarisme territorial » (1998 p. 43). Le criblage du projet de territoire à partir des règles qui relèvent de l'égalité territoriale atteste que deux mille années après Aristote et la morale du juste milieu, les principes qui guident l'action d'aménager reposent sur les poncifs de l'équilibre et de l'harmonie. Sur le plan politique, le modèle de cohésion qui se dégage apparaît comme un opérateur idéologique mobilisé par la Région pour construire le consensus nécessaire autour de l'action publique.

Les politiques développées dans les SRADDET réenchangent un argument utilitariste qui, selon Arnaud Brennetot, est fondé sur l'idée que « les disparités géographiques impliqueraient une qualité de vie sous-optimale pour un grand nombre d'habitants, ce qu'illustreraient la promiscuité dans les zones congestionnées et une pauvreté aiguë dans les régions déprimées » (*Ibid.*). La recherche d'un optimum de peuplement relève de l'utilitarisme. Nous avons pu observer que le trait qui traverse nos trois SRADDET, est la recherche de l'équilibre entre deux situations socio-spatiales à partir de la problématique de la densité de peuplement optimale.

Les restitutions qui suivent sont utilisées à des fins illustratives, car elles ont la particularité d'aborder frontalement, par la question de l'égalité, la recherche d'un optimum de peuplement, et des politiques de développement territorial pour valoriser le potentiel économique des tous les territoires.

### Encadré n° 24 : À la recherche des potentialités des territoires

Région Bretagne :

L'objectif n° 35 d'égalité des chances entre les territoires cherche à préserver l'« organisation maillée et équilibrée [...] aujourd'hui perçue comme menacée et appelle des actions de rééquilibrage ou de restauration des différences de potentialités. »

Pour la Région Pays de la Loire :

Le rééquilibrage résidentiel doit s'effectuer au profit des territoires ruraux et des petites et moyennes villes (op. cit., p. 67) : « Chaque territoire doit pouvoir se développer économiquement, en fonction de son attractivité et de ses atouts [...] L'idée c'est de tirer le maximum de chaque territoire, en fonction de ses atouts. » (Réfèrent cabinet de la présidente) ».

Région Occitanie :

« Un rééquilibrage régional pour l'égalité des territoires : Cela suppose d'une part, de limiter la sur concentration (des populations) dans les métropoles en engageant le desserrement des cœurs métropolitains, et d'autre part de valoriser le potentiel de développement de tous les territoires » (op. cit., p. 44).

La réflexion sur la localisation des habitants a pris le pas sur la localisation des équipements structurants, cependant, « 38% des Breton-ne-s vivent dans les zones d'emploi de Rennes et Brest » (op. cit. p. 28), en Région Occitanie « les deux métropoles concentrent 30 % de la population » (op. cit. p. 204) ; 50 % des Ligériens résident sur environ 10 % du territoire régional. L'axe Nantes – Saint-Nazaire – Angers – Le Mans « est densément peuplé. Ces trois agglomérations de plus de 100 000 habitants accueillent un tiers des Ligériens ». (op. cit. p. 23). Ces espaces sont aussi ceux qui tendent à être les lieux de résidence des nouveaux résidents. La politique régionale au nom de l'égalité des territoires peut-elle conduire à des choix politiques iniques pour les individus ?

Le modèle polycentrique est basé sur l'influence. La valorisation des potentialités des territoires, la recherche d'une intégration marchande des territoires via des politiques de communication, de marketing territorial, voire d'accessibilité est « une possibilité donnée aux habitants de mettre à profit cette hétérogénéité (des espaces géographiques) afin de satisfaire la plus grande quantité de plaisirs possibles : habiter, se divertir, produire » (Brennetot 2017 tome II p. 133).

Les inégalités spatiales sont mobilisées dans les SRADDET : « comme l'expression d'avantages comparatifs que tout habitant chercherait spontanément à mettre à profit pour accroître son propre niveau d'épanouissement » (Brennetot 2010). L'exercice de rédaction des schémas régionaux aura eu comme ligne de crête de promouvoir l'égalité des territoires comme une condition de justice, en arrimant celle-ci au développement, qui est par essence inégal, lorsqu'il est spatialement polarisé.

La Région Bretagne semble essayer d'hybrider la question des avantages comparatifs par l'énonciation des droits et des devoirs afférents aux armatures urbaines (sous-objectif 32.2) :

« Chaque territoire ne disposant ni des mêmes atouts ni des mêmes "capacités" a donc des "droits" pour faire valoir ses différences, faire fructifier ses avantages comparatifs, mais aussi des "devoirs" au regard de ses responsabilités particulières et de la nécessaire solidarité. ».

Dans cette Région, la cohésion sociale est une condition de performance et un modèle de développement qui doit être conçu comme un moteur de compétitivité : « *La cohésion sociale doit être sinon confortée, au moins préservée comme un avantage comparatif essentiel* » (op. cit. p. 56).

Le développement de telles politiques relève d'une pratique utilitariste dans la mesure où la valorisation de la diversité s'effectue dans le cadre d'un marché où la territorialité fait l'objet de transactions commerciales (op. cit.). La valorisation de la diversité des espaces géographiques est également mobilisée par les Régions au service d'un autre pan de l'économie résidentielle : le tourisme.

La Région Bretagne érige son identité territoriale comme un avantage comparatif potentiel : « *L'exigence de la différenciation sur le marché mondial impose aux destinations de capitaliser sur leurs valeurs intrinsèques. En ce sens, l'identité et la culture bretonnes sont des atouts majeurs pour la Bretagne* » (op. cit. p. 92).

La Région Pays de la Loire cherche à : « *Assurer un meilleur équilibre vers les territoires d'hinterland, dont les paysages de qualité sont souvent méconnus, grâce à une offre touristique adaptée [...]. La préservation de l'identité paysagère doit constituer des modèles mis en valeur et diffusés* » (op. cit. p. 108).

De même, le dispositif Grands sites d'Occitanie est un outil mobilisé au service du polycentrisme, pour, d'une part, faire baisser la fréquentation touristique sur des espaces déjà en tension, comme le littoral languedocien, et d'autre part, pour la reporter sur des espaces à basse intensité. Cela nécessite une mise en conformité des sites remarquables par des aménagements lourds pour qu'ils soient en capacité d'accueillir de fortes fréquentations de population :

*« La culture et le patrimoine contribuent au développement économique de notre région et procurent des emplois non délocalisables sur l'ensemble du territoire ».* (op. cit. p. 209)

Le choix du toponyme de la collectivité fut également pensé dans une optique d'attractivité. La dénomination « *Occitanie Pyrénées / Méditerranée* » que nous tronquons dans cette recherche par souci de fluidité de lecture a été pensée pour donner à voir son potentiel d'aménités par-delà les frontières nationales, car « *Occitanie pour les Anglais c'est compliqué* » (Vice-président, Aménagement, cohésion des territoires et Ruralité).

Il fut un temps où l'aménagement était pratiqué comme une politique de redistribution, dans un jeu à somme nulle, c'était le temps où l'économie était fermée (Veltz 2012). Ces deux dernières décennies, les politiques territoriales ont cherché la création de richesse, mais pas sa redistribution (Ibid.). Les politiques développées nous semblent relever d'un utilitarisme interventionniste dans la mesure où les actions en faveur d'une réduction des inégalités « *ne tolèrent que les actions publiques compatibles avec l'économie de marché* » (Brennetot op. cit., p. 141).

Cette génération de schéma s'inscrit dans l'inertie d'une tendance ancienne en faisant de l'égalité des territoires le décalque de la justice spatiale comme la : « *capacité des lieux à organiser leur développement* » (Lévy 2013). Cette notion « *a connu un regain d'intérêt au cours de la dernière décennie, celle-ci est surtout envisagée dans le cadre d'approches prescriptives consistant à promouvoir certaines valeurs morales particulières, souvent celles dans lesquelles la gauche radicale se reconnaît, et à disqualifier les autres.* » (Ibid., p. 9). Les modèles d'organisation de type polycentrique dans le contexte démographique de nos trois Régions sont une déclinaison de cette notion. Les Régions ont nourri leur réflexion en faisant intervenir des entrepreneurs de causes : un réseau expert, une communauté épistémique au sens de Hass (1992). L'appropriation de la justice spatiale dans le cadre de la démarche SRADDET à cette aune s'inscrit également dans une perspective utilitariste : « *Beaucoup d'utilitaristes considèrent qu'un régime aux mains*

*d'une élite bien conseillée peut entreprendre des projets judicieux, sans pour autant que les dirigeants aient été désignés par le biais d'une élection* ». (Brennetot, *op. cit.* p. 141).

Dans la pratique, les Régions essaient de promouvoir des SRADDET qui s'inscrivent dans des courants libéraux, mais sans pour autant s'en revendiquer. Les éléments de discours développés par les Régions ne se télescopent pas contre le principe d'égalité rawlsien dans la mesure où les théories libérales et particulièrement l'utilitarisme, admettent tant les inégalités que le principe du maximin<sup>160</sup>. La différence, étant que la doctrine rawlsienne accorde une priorité à la question des inégalités sociales (Ney 2016) tandis que l'utilitarisme associe le développement à la croissance (*op. cit.*).

La recherche d'un optimum de peuplement au nom de l'égalité des territoires s'inscrit dans le référentiel utilitariste dans la mesure où nos trois Régions sont animées par la volonté d'organiser les espaces ruraux, peu denses, au nom de la recherche d'une maximisation de leurs potentialités au service de tous.

Les modèles développés nous apparaissent inféodés très nettement à la solvabilité des ménages. En temps de crise, économique, sociale, sanitaire, des auteurs ne partagent pas le pessimisme de Laurent Davezies qui fait l'hypothèse que les restrictions budgétaires risquent de porter un coup d'arrêt à la métropolisation décentralisée. À l'inverse, pour Ivan Samson, les revenus du tourisme ne cessent de croître et constituent une alternative possible tandis que l'économie résidentielle est une opportunité pour le développement territorial, car elle comporte une fonction refuge de par sa faible exposition aux soubresauts de l'économie monde et ce, particulièrement dans nos trois Régions (Samson 2013 *in* Baudelle et Carluet – dir.). Il apparaît que nos trois Régions ont pris position en faveur de ces derniers éléments.

Le discours politique développé dans les SRADDET associe la maximisation des potentialités des territoires à un objectif de réduction des inégalités et, en cela, les Régions hybrident les théories libérales telles que l'utilitarisme et le modèle républicain d'équité qui constitue le socle des interventions publiques dans un souci de réductions des inégalités. L'égalité des territoires est assimilée à la justice, mais leurs pratiques discursives les conduisent plutôt à chercher à faire prévaloir l'utile sur le juste.

Nous souhaitons, autant que faire se peut, essayer de faire preuve de réflexivité pour étudier la portée morale des projets de territoires. Ceci, au regard des principes qui découlent de l'égalité des territoires, des logiques de coopération, comme modes d'organisation et de cohésion qu'ils sous-tendent. Nous ne cherchons pas à faire le procès des Régions ou encore celui de l'utilitarisme, mais simplement à prendre la mesure, par l'observation du discours, leur façon d'appréhender l'égalité des territoires.

#### **IV. Le SRADDET comme outil de mise en égalité, mise en perspective et jeu d'écart**

*« Quand les hommes ne peuvent changer les choses, ils changent les mots »*  
(Jaurès 1900)

Daniel Béhar et Xavier Desjardins (*op. cit.*) s'interrogeaient quant à savoir, si un exercice aussi technique que la formalisation des SRADDET allait être politiquement approprié. La réponse est à l'évidence positive. Les exécutifs se sont saisis du SRADDET pour s'interroger en tant que société. La recherche d'un optimum territorial soit, la « *situation géographique qu'une société peut souhaiter raisonnablement atteindre à un moment de son histoire en fonction des conditions physiques dans lesquelles elle se déploie, des capacités techniques qu'elle détient, mais aussi des principes constitutifs qui la fondent.* » (Brennetot *op. cit.*, p. 8) est un marqueur fort de l'engagement des Régions.

<sup>160</sup> Faire le plus pour ceux qui ont le moins.

Néanmoins, l'usage de la carte par les Régions<sup>161</sup> « illustre la faible territorialisation des SRADDET » (Vanier 2018). L'auteur que nous paraphrasons ne voyait dans la carte aucun rôle stratégique, aucune zone à enjeux, construite sans débat. Si le temps ne fut pas un allié, les historiens des cartes ont aussi démontré que les représentations des états du monde n'étaient en rien des médiations passives, neutres (Lascoumes 2007). Au contraire, elles sont une construction qui reflète les conditions de production, comme les normes et les valeurs qui les sous-tendent. (*Ibid.*). Moins que la science de la cartographie, la recherche d'un langage commun traduit la recherche de l'unité et de faire Région pour cette première génération de schéma.

Le ménagement du principe de subsidiarité avec le caractère déterminé et hiérarchique des armatures de nos Régions nous semble en mesure d'expliquer le manque d'iconographie. De manière analogue, Philippe Estèbe (*op. cit.*) faisait le même constat à partir du principe d'égalité des chances qui, pour le cas de l'UE, se conjugue assez nettement avec la figure du polycentrisme maillé. Le corollaire est de produire une hiérarchie entre les différents points très faiblement perceptibles (*Ibid.*).

*In fine*, l'égalité des territoires est un *modus vivendi*, dont l'appropriation politique permet à ces collectivités politiques d'exprimer une idéologie du bien. D'exprimer un mythe fondateur, en s'appuyant sur des savoirs scientifiques, universalisables. L'idéologie du droit au développement promue à l'unisson est mobilisée dans le cadre d'une doxa où la somme des intérêts particuliers suffirait mécaniquement à produire l'intérêt général. En cela, leur discours est bel et bien marqué du principe d'utilité.

Nos trois Régions relient croissance démographique et croissance économique comme s'il y avait une corrélation entre ces deux variables. Les Régions font donc le postulat implicite que la croissance de la population, alimentée par attractivité résidentielle, va de pair avec la croissance des revenus, agrégés au niveau régional. Cette posture s'explique aisément. Les Régions ne sont pas des systèmes fermés, le taux de dépendance de leur économie<sup>162</sup> est décorrélé de leur démographie, puisque les transferts, au nom de la solidarité, comme les prestations sociales, empruntent un itinéraire bis via : Paris / Bercy soit l'adresse ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

D'un point de vue optimiste, en contrepoint de l'économie résidentielle, la déconcentration des habitants devrait avoir des effets d'entraînement sur la recomposition des espaces productifs<sup>163</sup>. Mais développer un tel modèle doit être fait avec toutes les précautions d'usage. D'une part, un système polycentrique régional hiérarchisé devrait conduire à renforcer ce que l'analyse spatiale observe à toutes les échelles : « une concentration fractale qui renforce de façon considérable les déséquilibres territoriaux » (Baudelle, Guy, Ollivro 2002 p. 107 in Baudelle, Castagnède – dir.). D'autre part, les projections en matière de géographie des populations doivent être prises avec certaines précautions d'usages, « l'expérience a montré que les phénomènes démographiques sont parmi les plus réfractaires à la prévision » (Samson *op. cit.*).

Par ailleurs, il est possible d'observer que nous assistons à une forme d'étatisation de Région, ou, *a minima*, à un mimétisme de la politique étatique. Sur le plan axiologique, le modèle polycentrique n'est pas tant éloigné de la posture étatique présentée dans le chapitre II. Le refus de la concentration (des activités) était le fondement de la politique étatique pour mener une politique de développement régional. Le critère de validité d'un positionnement en faveur des espaces sous-

161 Carte obligatoire, qui, pour rappel, n'a qu'un rôle indicatif à l'échelle 1/150 000.

162 La dépendance économique est un ratio établi à partir du volume de personne de plus de 65 ans et le volume de personnes en âge de travailler ou cotisé / cotisant.

163 Une lecture croisée SRADDET/SREDII serait intéressante pour observer la politique de développement économique. Pour l'heure, nous observons que les SRDEII n'ont pas été intégrés aux annexes du SRADDET. Ceci n'exclut pas qu'il y ait un couplage entre les deux schémas régionaux.

densifiés ne devait qu'au rejet de la concentration spatiale lorsque le coût de celle-ci finissait par générer des externalités négatives. Arnaud Brennetot (*op. cit.*), rappelle combien la rhétorique de l'équilibre fut un argument légitime aux responsables politiques, qui permettait d'aménager tout en ménageant les valeurs.

Sept décennies après la première parution de l'ouvrage de Jean-François Gravier – *Paris et le désert français* (1947) – la question des déséconomies d'agglomérations liée aux problèmes de surconcentration conduit les exécutifs à positionner les SRADDET en faveur de l'équilibre. Les SRADDET sont un plaidoyer en faveur du refus d'une métropolisation à tout crin lorsqu'elle entraîne des externalités négatives. La promotion d'une organisation polycentrique de type résidentiel fait resurgir comme une antienne la question de l'optimum de peuplement.

Ce modèle de cohésion place les SRADDET sur la même ligne de crête que le modèle prospectif du polycentrisme maillé instauré par l'UE. Ce dernier, repris par la DATAR en 2003, est favorable au développement des métropoles régionales. Il reste un scénario certes éculé, mais il permet de donner à avoir d'une part, le fonctionnement d'un système régional par son aspect multiscalaire, et d'autre part, d'être porteur de valeurs. Ce modèle permet de conjuguer efficacité économique et justice sociale (Baudelle, Peyrony 2005 ; Estèbe *op. cit.*), et d'envisager de nouvelles relations ville/campagne (SDEC 1999)<sup>164</sup>.

Nous retrouvons cependant le même paradoxe inhérent à l'acte I de décentralisation que nous avons pointé à l'issue du chapitre III, dans la mesure où le rejet de la concentration s'appuie paradoxalement sur une centralisation de niveau inférieur. La formation des métropoles régionales est liée à la décentralisation (Ascher 1998), en cela, la politisation des SRADDET contre les Métropoles est disruptive.

Prendre position contre les Métropoles, alors que les « métropoles » ont en moyenne une croissance supérieure, de 0,4 % par an entre 2006 et 2013 contre -0,2 % par an pour la France entière tandis que Montpellier, Nantes, Rennes, Toulouse et Bordeaux sont plus dynamiques que la moyenne nationale depuis le début des années 2000 (Bouba-Olga, Grossetti, *op. cit.*) ne sert, ni la cohésion régionale, ni la cohésion sociale. Les travaux d'Isabelle Roger (2007) sur les processus de métropolisation dans les capitales régionales européennes<sup>165</sup> démontrent qu'elles sont le moteur du développement de leur pays respectif, mais qu'elles sont aussi soumises à des fragilités, car elles sont dépendantes des mouvements économiques et des politiques publiques.

Par cette Réforme territoriale, le législateur confère un avantage juridique aux Régions, mais celui-ci peut être compensé par le poids économique de la métropole (Marcou 2015). « *Si dans les cas de Londres, Berlin ou encore Bruxelles, la maille régionale se confond avec la problématique métropolitaine* » (Rivière, Laménie 2020), la création de Régions françaises trop vastes et de Métropoles trop réduites les oblige au dialogue et réactive la dialectique de l'aménagement et du développement économique.

Pour prolonger l'hypothèse d'une forme d'étatisation de la Région, sur le plan spatial, et bien que le dernier niveau d'armature fut laissé à l'appréciation des acteurs locaux, l'homogénéité des modèles de

---

164 « *Faire concorder les objectifs du développement, de l'équilibre et de la conservation. Une politique exclusivement orientée vers l'équilibre entraînerait l'affaiblissement des régions fortes sur le plan économique, et renforcerait parallèlement la dépendance des régions moins favorisées. Le développement seul favoriserait l'accroissement des disparités régionales.* » (SDEC 1999 p. 15).

165 Terrain de recherche : les agglomérations de 500 000 à 1 000 000 d'habitants – les cas de Bordeaux, Bristol, Montpellier, Saragosse et Toulouse. Soit, deux villes de notre cas d'étude.

cohésion défendus nous interroge. Le modèle du polycentrisme alimente l'hypothèse que nos Régions s'alignent sur des référentiels qui relèvent d'échelles plus lointaines. Ceci a pour effet d'inféoder notre cadre de vie à des règles informelles qui n'ont pas de transcription juridique dans le droit français et dont la définition des termes ne fait pas consensus. Les politiques menées en faveur de l'attractivité comme la compétitivité en sont des illustrations. En contrepoint de l'appropriation politique des SRADDET, la mobilisation d'indicateur a pour effet de dépolitiser l'aménagement du territoire et plus largement, l'action publique. La mise en place d'indicateurs de suivi, de contrôle, devrait conduire les Régions à soumettre les acteurs locaux à des normes et des standards.

Bien que tout gravite autour de lui, celui qui semble assez peu convoqué *in fine* c'est l'habitant. Les citoyens disposent néanmoins d'un droit-créance, c'est-à-dire, qu'ils ne sont plus simplement assujettis, ils attendent des actions positives. La logique contractualiste qui consiste à ce que nous rognons nos libertés individuelles en échange de la protection de l'État est en tension, car les mécanismes de régulation semblent compromis ou, à tout le moins, n'être là que pour faire face aux situations les plus urgentes. Que peut la Région face aux délocalisations d'entreprises ou encore face au recul de services publics ? Que peut la Région face aux métropoles, où se concentre l'essentiel de la croissance économique et de l'innovation ?

La vraie question derrière l'équilibre des territoires intéresse le décrochage du rural. Autrement dit, comment maintenir un bon niveau de service public sur les territoires à faible densité, car « *On peut garantir tout ce qu'on veut dans le SRADDET, cela n'empêchera pas la poste et consorts de fermer parce que c'est comme ça.* » (Équipe technique SRADDET – Région Pays de la Loire).

En 1950, Yves Madiot s'interroge sur la territorialisation du droit dans la mesure où « *Les évolutions contemporaines s'accompagnent d'un accroissement de difficultés de certains espaces (espaces ruraux, quartiers en difficulté...) et de la montée de fortes inégalités entre les lieux de toutes sortes* » (cité par Morvan 1998, p. 50). Sept décennies plus tard, la question du droit pour les territoires est chahutée par l'inflation des mobilités de tous types. C'est notamment à ce titre qu'en 2015 Martin Vanier requestionne l'expression profonde d'aménagement du territoire au regard que celle-ci « *n'est plus adéquate, et ce n'est pas son avatar actuel, l'égalité des territoires, qui peut constituer l'horizon stratégique d'une société mobile* » (p. 163).

Une inégalité majeure a trait au lieu de résidence, et aux opportunités d'accès qu'il nous confère dans un budget temps acceptable. Ceci, à plus forte raison que « *Les lieux de la croissance ne sont plus nécessairement ceux du bien-être* » (Davezies *Ibid.*, p. 88). La problématique est d'autant plus à propos que, la grande inégalité en économie est la répartition des ressources qui permettent la mobilité (Veltz 2012). La mobilité est une solution pour faire œuvre de justice et rétablir l'égalité des droits aux individus à une heure où la société est de plus en plus mobile (de Viguerie 2013).



## Chapitre 8 : Liberté, égalité, accessibilité : la politique régionale de transport, un outil de mise en égalité des territoires

Depuis 2002, la Région est en charge de l'organisation et du financement des services ferroviaires régionaux de transport de voyageurs. La Réforme territoriale, par les lois MAPTAM et NOTRe, renforce cette compétence des Régions. La loi MAPTAM fait de la Région la collectivité-chef de file de l'intermodalité. La loi NOTRe, renforce la compétence transport des Régions par la prise de compétences exercées par le département. La compétence régionale s'exerce désormais en matière de transports réguliers non urbains, notamment au niveau des gares routières, mais également en matière de Transports à la demande (TAD), de liaisons maritimes (à l'exception des îles intégrée à une commune continentale) depuis le premier janvier 2017. La Région est compétente en matière de transport scolaire depuis le premier septembre 2017 (hors transport des élèves en situation de handicap restant de la compétence départementale).

Plus qu'un rôle de gestionnaire, le transport régional devient une compétence stratégique. Depuis le premier février 2017, la Région est compétente pour développer une infrastructure de transport ferré, ou guidé d'intérêt local et régional.<sup>166</sup> La Région est compétente pour la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières de voyageurs<sup>167</sup>. Les modalités (notamment financières) de transfert sont régulées par conventions entre la Région et le département<sup>168</sup>. Des transferts de compétences, à la demande des Régions, sont également possibles auprès de l'État. Les Régions peuvent faire l'acquisition des lignes dédiées au transport de voyageurs non utilisées depuis plus de cinq ans<sup>169</sup>. Enfin, les Régions ont l'obligation dans les SRADDET de réaliser un Réseau Routier d'Intérêt Régional (RRIR). Les axes identifiés doivent être communiqués aux départements pour que ses actions soient en cohérence avec le modèle d'organisation développé. Par ailleurs, le législateur a jugé l'échelon régional comme pertinent pour coordonner l'action entre les différentes autorités organisatrices de transport devenues Autorités Organisatrices de Mobilité (AOM) suite à la Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

La présentation de ces éléments a permis de fixer l'esprit des lois. La Réforme territoriale par le SRADDET nous semble positionner la Région dans le pragmatisme des politiques de proximité. La réorganisation des compétences de transport vers le niveau régional peut concourir à ce que le SRADDET, en tant que schéma d'aménagement, soit le socle pour bâtir non plus une politique de transport, mais une politique de mobilité, en intégrant toute la chaîne de déplacement. La simplification et la rationalisation de l'action publique par l'intégration de documents sectoriels tels que le Schéma Régional de Infrastructures et des Transports (SRIT) et le Schéma Régional de l'Intermodalité (SRI) au SRADDET nous semblent aller en ce sens. Quant à présent, le SRIT n'était que le volet équipement infrastructure du SRADDET, quant au SRI il est une innovation de la loi MAPTAM. La plus-value des schémas de transport / mobilité étant qu'en qualité de schémas intégrés au SRADDET il y a un rapport de compatibilité qui se met en œuvre.

166 Ce qui a eu pour effet de modifier l'article L2112-1-1 du code des transports : « pour l'application du présent article, l'intérêt régional se comprend étendu aux départements limitrophes, sous réserve de l'accord des conseils régionaux concernés ».

167 Exception faite des Régions Île-de-France et Rhône-Alpes.

168 Si aucun accord n'est trouvé au 30 juin 2017, c'est le préfet qui tranche.

169 Exception faite de l'Île-de-France et de la Corse.

Les Régions jouent un rôle indéniable pour pallier la réduction de la desserte des services publics, et plus largement pour répondre aux aspirations d'une société de plus en plus mobile. Dans la mesure où à un niveau de polarité est inféodé un panier de services, la question du lien physique entre les différents niveaux d'armature est un réel enjeu d'égalité des chances qui appelle à une finalisation du modèle de cohésion polycentrique.

Pour traiter ces enjeux inhérents au modèle de cohésion de type résidentiel, l'observation de la politique de transport à l'intérieur du SRADDET nous semblait pertinente. Quelle est son ambition ? Dans la mesure où les trames urbaines, de peuplement, conditionnent l'intensité des flux entre les lieux, et concourent à la constitution des centralités (Saint-Julien Berroir, Mathian, Sanders 2008) l'ambition régionale ne vient-elle pas se heurter à une réalité ? Celle des métropoles, et leur besoin de disposer d'infrastructures permettant des connexions rapides et à longue distance.

Outre les trois SRADDET, le matériau pour observer les éléments de politique se cantonne à une relecture des entretiens réalisés avec le personnel chargé des SRADDET. Nous faisons également intervenir des entretiens réalisés avec le personnel politique et les équipes techniques en charge des transports. La Région Bretagne, là encore, n'a pas souhaité donner une issue favorable à nos multiples demandes d'entretiens. Nous n'écarterons pas pour autant cette Région puisque notre prisme reste le SRADDET.

Situation	Région Occitanie	Situation	Région Pays de la Loire
Coprésence (site de Montpellier)	Vice-président aux Transports délégué aux États Généraux du Rail et de l'Intermodalité (EGRIM)	Coprésence (Nantes)	Équipe technique transport et mobilité
Réalisé en coprésence (Toulouse) + visioconférence (Montpellier)	Responsable du service infrastructure (Toulouse)		
	Responsable de service délégué (site de Montpellier)		Service communication-marketing attaché au transport
	Service infrastructure et grand projet ferroviaire (Toulouse)		

**Tableau n° 18 : Acteurs rencontrés lors des entretiens semi-directifs déroulés en décembre 2018**

Un modèle d'organisation polycentrique à l'image du modèle rhénan implique une forte densité de voies et des circulations erratiques (Woessner 2014). Nos Régions, dans l'hypothèse d'un aménagement du territoire inféodé à la politique de transport, auraient plutôt intérêt à développer une centralisation de niveau inférieur à partir d'un réseau fortement polarisé autour du réseau TGV. Dans cette hypothèse, l'articulation entre le TGV et les services de mobilité du quotidien apparaît cruciale.

Une première partie nous permet de poser des éléments théoriques à partir d'une revue de la littérature scientifique pour cerner la relation qu'entretient le transport ferroviaire avec la régionalisation de l'espace. Dans une deuxième partie, nous examinons à l'intérieur des trois SRADDET le discours politique qui gravite en particulier autour du transport de voyageurs, et sa relation avec la politique d'aménagement du territoire. Ayant fait le choix de mener l'empirie par Région, une troisième partie fait office de synthèse, sous l'angle d'une part, des enjeux d'accessibilité à longue distance, et d'autre part, de ceux qui relèvent de la réalité quotidienne.

## I. Entre polarités et réseaux : quand les échelles de l'accessibilité s'emmêlent

Politiquement, le désenclavement par l'investissement dans les infrastructures de transport a été longtemps perçu comme une stratégie permettant de réduire les inégalités territoriales. Différentes notions nous semblent importantes dans ce domaine au regard de leurs effets sur l'aménagement régional. Cette partie se fonde sur la dialectique de la vitesse et de l'aménagement du territoire au travers :

- de sa perception chez les décideurs politiques, et des effets observés sur l'aménagement et le développement territorial, comme sur l'urbanisation (I.1) ;
- des effets de l'inflation des vitesses de déplacement sur la recomposition des économies régionales, et de son rôle en tant que facteur explicatif de la métropolisation (I.2) ;
- de la dialectique des pôles et des réseaux, entre mise en connexion et effet tunnel, le TGV conduit à un renversement des proximités (I.3).

### I.1 Le couple désenclavement-accessibilité au service de la réduction des inégalités : une idéologie et des résultats contrastés

*« Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, la maximisation du bien-être passait pour beaucoup de dirigeants par le déploiement de l'économie de marché et par l'accumulation de richesses commerciales. Dans un tel système, les échanges et la circulation constituaient des éléments moteurs du développement. La modernisation des infrastructures de transport était considérée comme le plus sûr moyen d'intégrer les différentes parties du territoire dans un ensemble national performant » (Brennetot 2010).*

Sur le plan théorique, dans toute étude de réseau – et bien que les notions de position, la nature de l'accès et du branchement, la tropie (isotropie et anisotropie) soient centrales – le rôle des infrastructures qui modifient les propriétés de l'espace n'émerge vraiment que dans les années 1960 (Dupuy 1988 ; Offner, Pumain 1996). En l'absence de résultats robustes, la politique de transport ferroviaire menée au XIX<sup>e</sup> siècle fut fondée sur l'hypothèse que la diminution des coûts de transport concourait en une force de dispersion des activités économiques (Askenazy, Martin 2015). Le réseau est donc un élément qui restructure le capitalisme (Swyngedouw 2004)<sup>170</sup>. Sur le plan des idées, ces effets sont « *synonymes d'égalité et de rapport non hiérarchiques fondés sur la confiance et la régularité de contact* » (Cole 1999 p. 252 in François, Neveu – dir.).

Le corollaire d'une politique en faveur du tout transport fut de se désintéresser des facteurs de localisation (Brennetot *op. cit.*). Pour l'auteur, et bien que les inégalités d'accès des habitants aux équipements fussent ignorées, cette logique utilitariste, a inspiré la plupart des politiques de développement territorial. La réduction des temps moyens de parcours devient un indicateur majeur du progrès territorial (*Ibid.*).

Actuellement, le lien entre développement économique et accessibilité ferroviaire au regard de la littérature scientifique n'est toujours pas tranché. En 2014, le géographe Philippe Piercy dans son ouvrage sur le fait régional s'interrogeait quant à savoir si le transport ferroviaire était le miracle, ou le mirage du développement régional. Des travaux rétrospectifs à différentes échelles ont été menés sur les effets des infrastructures de transport sur la croissance régionale, ou encore sur le processus d'urbanisation. À petite échelle (géographique), l'offre d'infrastructures de transport lourdes – type

170 Paraphrasé par Joe Painter p. 57-65. in Vanier 2009 – dir.

TGV, plateforme multimodale - si elles jouent un rôle important en accompagnant la croissance régionale, il est faux de penser qu'elles suffisent, à elles seules, à enclencher le développement régional (Thisse 2012).

À une échelle plus large, « *sur près de deux cents ans, des corrélations ont été recherchées entre l'existence d'une desserte ferroviaire et la croissance économique des petites villes françaises de 5 000 à 20 000 habitants et aucune interdépendance n'a été détectée* ». (Offner 1993)<sup>171</sup>. Les travaux d'Étienne Juillard (1972) présentés par Jean-Marie Miossec (2008) sur le cas du Mans font de la question ferroviaire un élément explicatif de l'essor de la ville. Le Mans, en 1831, polarisait 4 % de la population sarthoise contre 22 % en 1936. En devenant un nœud ferroviaire, entre 1931 et 1911, la population mancenne passe de 19 000 à 69 000 habitants.

Étienne Juillard mena des travaux pionniers pour observer à l'échelle du développement urbain les effets de l'augmentation historique des vitesses de circulation induisant une apparente contraction de l'espace « *et provoquant l'expansion de la portée des relations urbaines et des gabarits régionaux correspondants* » (Pumain 2010). Cependant, Denise Pumain (1980) tempère les effets du rail lors de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour l'auteur, le biais principal étant que le tracé du réseau a été pensé en « *fonction d'une hiérarchie de tailles et de dynamismes urbains qui préexistaient son installation* » (*Ibid.*).

Les études empiriques sur les effets induits par les transports sur l'urbanisation peinent à trancher le débat, et, au mieux, concluent que les infrastructures sont des accélérateurs de dynamiques en cours (Offner *op. cit.*). De même, les bilans LOTI sur les effets territoriaux de ces infrastructures au travers des analyses *ex ante* et *ex post* restent nuancés (Nègre 2018).

Sur le plan des idées, les positions sont plus affirmées sur le rôle du transport dans la réduction des inégalités :

*« améliorer la communication, c'est travailler à la liberté réelle, positive et pratique [...], c'est faire de l'égalité et de la démocratie. Des moyens de transport perfectionnés ont pour effet de réduire les distances non seulement d'un point à un autre, mais également d'une classe à une autre [...], c'est faire s'évanouir les plus grands obstacles qui s'opposent à la civilisation des hommes et à leur réunion en grandes républiques »* (Chevalier<sup>172</sup> in Musso 1999).

Ces considérations ont largement plaidé en faveur de l'investissement dans les infrastructures de communication. Mais, à l'heure actuelle, les réseaux apparaissent de plus en plus mis en cause en raison de leurs effets pervers, créant fractures et dépendances (Dupuy 2011) que celles-ci soient sociales, territoriales, notamment au regard de la dépendance aux moyens de transport et particulièrement à l'automobile (*Ibid.*).

## **I.2 La vitesse, un élément non dénué d'effet sur la structure morpho-fonctionnelle d'une région**

En France, la théorie évolutive des systèmes de villes (Pumain 1997)<sup>173</sup> par l'importance qu'elle accorde à la vitesse moyenne des déplacements constitue une théorie explicative de l'augmentation

171 Jean-Marc Offner appuie son propos en citant les travaux intitulés « *Petites villes et infrastructures de transport* », 1851-1954, Dominique Larroque, Gérard Jigaudon, Conservatoire National des Arts et Métiers, CDHT, 1985.

172 Michel Chevalier (1806-1879) fut conseiller économique de Napoléon III et un adhérent aux idées saint-simoniennes.

173 Antérieurement, aux États-Unis des travaux étaient déjà engagés sur les modifications des systèmes complexes. Voir Alan Praid.

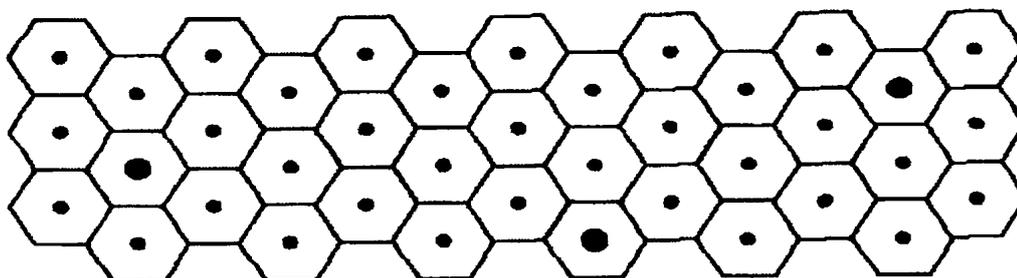
de la portée des interactions urbaines. Lorsque les vitesses des déplacements étaient homogènes, la rationalité pour aller d'un point A à un point B était d'aller au plus court pour minimiser les coûts. La solution de bon sens est celle qui consistait à tracer une voie en droite ligne pour relier un point à un autre.

Mais offrir cette liberté de déplacement est irréaliste : « *l'analyse combinatoire nous enseigne que pour joindre deux à deux  $n$  points, il faut tracer  $n(n-1)/2$  lignes. Cela en fait 21 pour 7 partenaires, 45 pour 10, et 499 500 pour 1 000 ! L'espace ne serait plus qu'une gigantesque plaine de transport !* » (Claval 2005). Et si les infrastructures de qualité facilitent les transactions, elles ne seront réellement utiles qu'au-delà d'une masse critique qui ne peut être atteinte qu'en un nombre restreint de lieux (Thisse *op. cit.*).

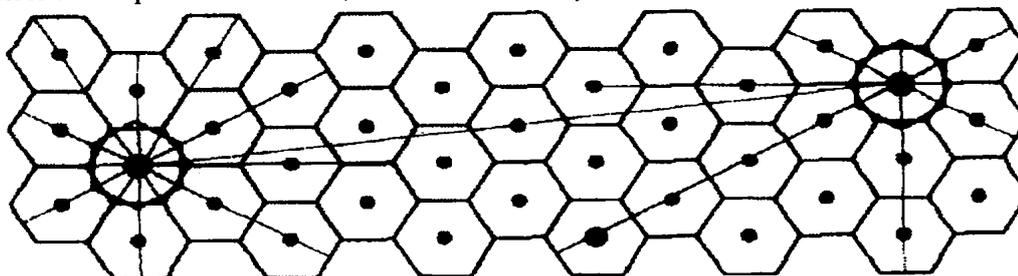
Dans l'exemple de Paul Claval, la plupart des voies tracées, en raison d'un trafic trop faible, ne seraient pas rentables pour bénéficier d'un tel équipement. Ceci a une conséquence directe sur les politiques d'aménagement du territoire : l'existence des rendements d'échelle fait que tout ne peut pas être disponible partout (Thisse *op. cit.*). La logique qui prévaut étant de procéder au rabattement des flux vers des itinéraires assez fréquentés pour justifier l'existence d'infrastructures lourdes (Claval 1977).

Dans l'hypothèse d'un espace *a priori*, une régionalisation intégrant l'égalité d'accès comme critère de fonctionnalité devrait posséder comme propriété des liaisons aux centres équidistantes (Ph. et G. Pinchemel 1997 ; Didelon Loiseau 2013). La seule figure qui se dégagerait, permettant d'approcher cet idéal, est celle de l'hexagone. Dans cet exemple, le rôle joué par la vitesse est subtil, et pourtant il n'en reste pas moins déterminant pour l'aménagement du territoire. Et pour cause, une régionalisation à partir du critère d'égalité d'accès ne doit qu'à la possibilité de considérer le temps et l'espace de manière indifférenciée, homogène. Ce type de réflexion pour régionaliser l'espace fut permis dès lors qu'il n'existait qu'une seule vitesse de déplacement. Si celle-ci était demeurée inchangée, nous évoluerions dans des configurations urbaines plus ou moins conformes aux stades un ou deux de la figure ci-dessous.

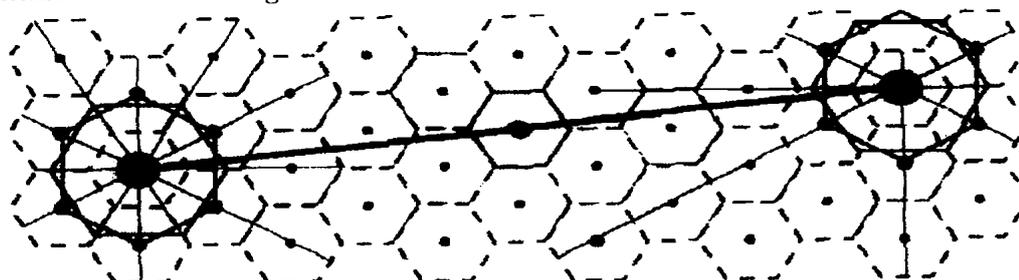
Étape 1 : Un partage né de la lenteur homogène, quelques villes carrefours un peu mieux placées



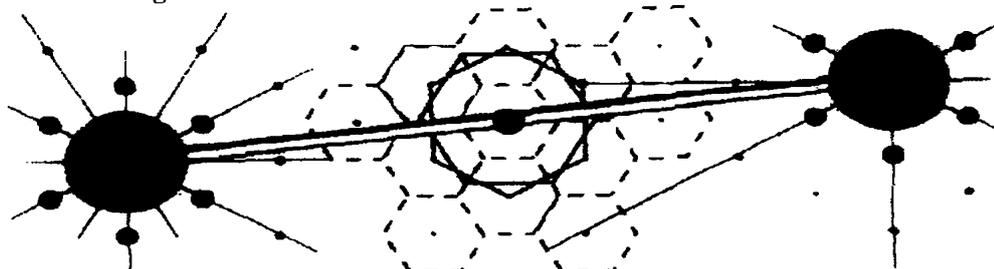
Étape 2 : Essor de la rapidité différenciée, renforcement du rayonnement urbain et amorce de la polarisation



Étape 3 : Intensification des échanges lointains et début d'obsolescence des cellules rurales



Étape 4 : Polarisation élargie et relations directes de centre à centre. Survie des espaces de « l'entre-deux »



Source : Ollivro 1999 in Baudelle, Castagnède 2002 p. 112 – dir.

Figure n° 58 : Les transformations territoriales nées de la rapidité différenciée

Avec l'arrivée de la vapeur (maritime et ferroviaire), une révolution se produit. Le transport lourd, à longue distance, bouleverse la métrique des déplacements qui jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle se cantonnait à la traction animale pour le transport fluvial et terrestre. Dès lors, l'inflation des vitesses de déplacements n'a eu de cesse de jouer un rôle prépondérant sur l'organisation de l'espace, et notamment de l'espace économique. Le rôle

joué par la vitesse fait de celle-ci la courroie d'entraînement des différentes forces motrices des économies qui passent, du niveau local, au niveau régional. L'augmentation du rayon d'action permis par l'inflation des vitesses de déplacements est un élément déterminant dans la formation des structures régionales.

Au cours de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la baisse des coûts de transport permet aux entreprises « *d'exploiter au maximum les économies d'échelle liées à la grande taille, en permettant l'augmentation régulière de leur rayon d'action* » (Thisse *op. cit.*). Cette reconfiguration n'est pas dénuée d'effet sur l'urbanisation, et, encore de nos jours, selon Paul Krugman (1991), le faible coût des transports est un facteur explicatif de la formation des grandes agglomérations. Les effets spatiaux de diffusion/reconcentration qui en découlent génèrent un processus de déterritorialisation-reterritorialisation de l'économie.

La voie de conséquence de l'inflation des vitesses de transport est la fin d'un monde ordonné par la distance (Veltz 2014). En effet, on observe dans l'histoire de manière irrégulière qu'il s'opère une contraction de l'espace-temps qui n'affecte pas l'espace de manière uniforme. Dès la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'augmentation des vitesses de déplacements, permises notamment par le rail, bouleverse la hiérarchie des centres, produisant de nouvelles formes de structures urbaines. Cette contraction de l'espace-temps se fait à l'avantage des grandes villes qui augmentent leurs interactions : « *Un réseau de transport qui opère à l'échelle nationale révèle et contribue à créer un autre type de réseau, le réseau de villes* » (Boursier, Mougenot, Ollivier-Trivalo 1993).

Les étapes trois et quatre de la figure précédente rendent compte du rôle structurant des réseaux : l'organisation régionale à partir d'une hiérarchie des centres (de type christalérien) devient réticulaire. Il s'agit du passage d'une hiérarchie des places à une hiérarchie des réseaux. La sélectivité des réseaux à grande vitesse pour renforcer les interactions à longue distance, opère un nivellement de la hiérarchie urbaine, et, dans le même temps, elle est un facteur explicatif des effets de la métropolisation : un processus majeur de l'évolution des systèmes de peuplement, de l'évolution des villes à l'époque contemporaine, mettant en tension l'égalité des territoires.

Le déploiement des infrastructures de transport et de communication rapide entraîne une inflation des relations topologiques basées sur la connexité. Isidore Boursier et Marianne Ollivier-Trivalo (*Ibid.*), au regard des relations que tissent les villes - notamment de ville à ville - observent que ces infrastructures ont pour effet de modifier la forme et la dynamique des systèmes urbains, tandis que l'augmentation de la population urbaine assure la prééminence de ces systèmes dans l'organisation du territoire.

À l'échelle des individus, la conjecture de Zahavi est un élément d'explicitation anthropologique qui permet d'alimenter l'état de la connaissance sur le processus de territorialisation-déterritorialisation des structures régionales. Celle-ci, émise en 1980, part du postulat que nos activités quotidiennes sont infléchies à nos vitesses de déplacement. La stabilité du Budget Temps des Transports (BTT) alloué aux mobilités individuelles, malgré l'augmentation des vitesses des déplacements, atteste que les gains de temps des individus sont systématiquement réinvestis. Ainsi, à budget temps égal, un individu préférera augmenter son rayon d'action pour augmenter l'accès potentiel à d'autres ressources (aménités, coût de l'immobilier, etc.) plutôt que de réduire son temps de parcours.

Sur la période 1982-1994, à budget temps quasi constant, la distance parcourue a crû de 32 % (Veltz 2002). Cette loi pourrait expliquer ainsi le fondement de l'urbain, mais également sa dilution. Les individus ne chercheraient donc pas à réduire leur BTT. Yves Crozet et Iragaël Joly (2006) pour biaiser cette approche mécaniste concluaient que les BTT pouvaient augmenter pour avoir accès à des opportunités de vitesse accrue et étendre ainsi leur accès à certains lieux par les effets démultiplicateurs que permet une desserte LGV.

### I.3 TGV : servitude de passage et renversement des proximités

Le TGV est un puissant facteur de hiérarchisation géoéconomique, de par « *son caractère fondamentalement anisotropique, c'est-à-dire réparti non équitablement dans le territoire* » (Dubois 2010 p. 89). Les LGV qu'il emprunte relèvent d'une prérogative nationale et s'inscrivent dans des schémas nationaux et européens. En revanche, en matière d'équité spatiale « *Le consensus est que la construction d'une LGV ne conduit pas automatiquement à une amélioration de la situation économique des villes desservies* » (Bouf, Desmaris 2015).

Les contributeurs de l'ouvrage dirigé par Gérald Billard et Lionel Bertrand (2018) s'accordent sur le fait que les effets de la Grande Vitesse Ferroviaire (GVF) ne produisent pas mécaniquement des effets d'aubaines sur le développement économique d'une région (Baudelle, Brugioni, Lepetit 2018 p. 15-37 in Billard, Bertrand – dir.). Ces effets alimentent la métropolisation qui somme toute, réside dans « *la réorganisation de la structure d'une région et de ses territoires avec pour but de l'ancrer dans le dynamisme d'une métropole* » (Samson 2013 p. 28. in Baudelle et Carluet – dir.).

Saskia Sassen (1991) démontre que le corollaire de la ville globale conduit à distendre, sinon à produire une rupture du lien entre la hiérarchie urbaine du pays, et la hiérarchie de la *city region*. C'est ici que se situe le nœud gordien de la politique régionale et l'intérêt de faire intervenir leur politique en faveur des LGV. La LGV, c'est un enjeu européen d'aménagement renforçant la polarisation et cela percute l'idée de cohésion régionale (Facchinetti-Mannone 1995).

« *Le TGV n'a pas vocation à "armer" les régions, mais à rapprocher des pôles métropolitains* ». (Piercy 2014 p. 43).

Ils mettent en crise les structures régionales héritées, et accompagnent de nouvelles formes d'organisation, à l'instar des aires métropolitaines directement raccordées au réseau mondial. - (Claval *op. cit.* p. 292). La GVF se superpose ainsi aux têtes de pont de l'économie mondiale, accentuant les disparités entre les territoires métropolisés et les autres (Woessner *op. cit.*).

Le branchement des aires métropolitaines par le fer génère un effet tunnel (Plassard 1989). Les lieux intermédiaires deviennent alors virtuels (Plassard 1991). Ces éléments théoriques ravivent la dialectique de la mondialisation et des territoires vécus et en un sens, la relation de type métropole / hinterland. Par les interconnexions extrarégionales et les communications longue distance, les LGV impliquent un changement d'échelle qui introduit un biais dans le réseau régional. Le TGV, cet actif métropolitain, renforce :

« *L'antagonisme de la maille et du réseau pose un double problème : Tout d'abord celui de l'opposition entre logique redistributive de la région qui doit fournir des équipements et services à l'ensemble du territoire et la logique élitiste des villes du réseau qui concentre dans ses nœuds des fonctions et services de haut niveau [...] dont la portée dépasse le cadre régional* » (Billard, Lévêque 2009 in Bussi – dir.).

La littérature scientifique nous semble à l'unisson, « *dans la perspective de développement économique régional équilibré, l'articulation LGV et TER apparaît cruciale* » (Bazin, Beckerich, Delaplace, Masson 2006). Nous retrouvons ces éléments dans un rapport de la Cour des comptes de 2014 : « *ce n'est que par une bonne articulation avec les autres moyens de dessertes, nationales et locales, que la GVF est réellement au service du plus grand nombre.* »

## II. L'intégration de la mobilité dans un projet de territoire polycentrique

L'attractivité résidentielle qui s'exerce sur nos trois Régions induit des besoins en logements (Chapitre VI). La volonté de distribuer la population au sein des espaces régionaux de manière à faire baisser la pression migratoire (chapitre VII) ne pourra se réaliser qu'à la condition d'artificialiser les sols. Par induction, le modèle de cohésion polycentrique, reposant sur un relatif équilibre démographique, est fatalement amené à générer des besoins de déplacements. Cette hypothèse pose *ipso facto*, la problématique de l'intégration de la politique de transport-mobilité au SRADDET.

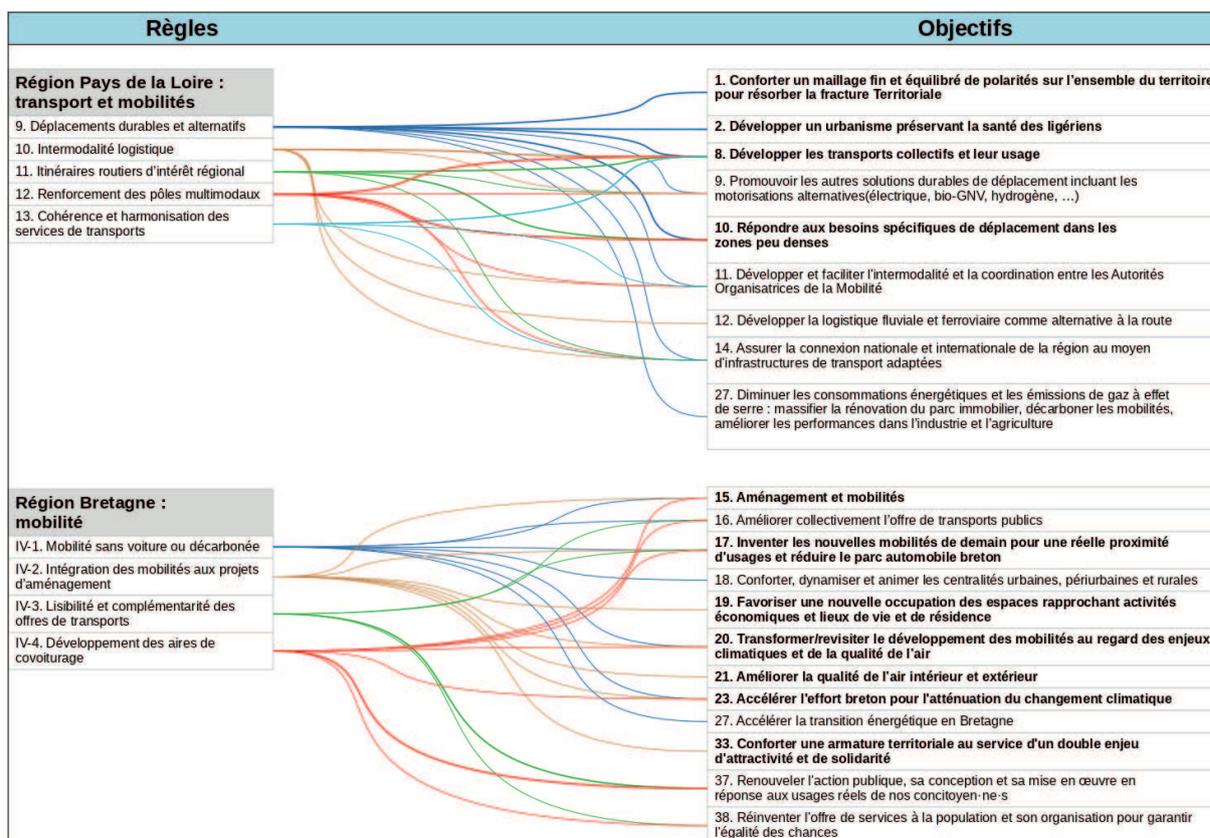
Pour traiter cette question, nous avons pris le parti de considérer cette thématique par le crible des projets de territoire qui échafaudent les modèles de cohésion (II. 1). En cela, nous observons comment a été injectée la politique en matière de transport-mobilité dans les projets de territoires. À partir des éléments identifiés par les Régions nous examinons plus en détail la politique développée dans nos trois Régions en matière de transport de voyageurs. Respectivement, les sous-parties II.2 et II.3 traitent de la Région Bretagne. Le cas de la Région Occitanie est traité dans les sous-parties II.4 à II.7. Les sous-parties II.8 et II.9 abordent le cas de la Région Pays de la Loire. La sous-partie II.1 observe la politique de flux de manière générale. Par la suite, l'examen de cette politique par Région convoque la notion de mobilité voire de transport de voyageurs.

### II.1 De la dissolution du transport dans le SRADDET sous la lentille des modèles de cohésion : quelle place pour la GVF ?

*« La verticalisation des politiques et la segmentation des enjeux privilégient la réalisation d'équipements et d'infrastructures posées sur le sol au hasard des allocations décidées par l'État et mal intégrés entre eux. »*  
(Thoening, Durand 1996).

L'observation repose sur l'intégration de la politique de mobilité au SRADDET dans une perspective de mise en égalité des territoires. Notre démarche initiale fut de cribler cette politique à partir du fascicule de règles, pour faire ensuite le lien avec les objectifs qui lui sont assignés. Par la suite, il nous était possible de tamiser les objectifs pour ne récolter que ceux qui permettent d'établir une filiation entre la politique de mobilité, et les projets de mise en égalité des territoires. Projets qui nous ont conduits à formuler l'hypothèse d'un polycentrisme de type résidentiel, à partir des éléments de discours gravitant autour de la rhétorique de l'égalité et de l'équilibre lors du chapitre précédent.

Par le rapide examen des illustrations ci-dessous, sur le plan sémantique, chacune de nos trois Régions a fait le choix d'une dénomination en propre. En Région Bretagne il s'agit de « *mobilité* », en Région Pays de la Loire, de « *transport et mobilités* », ou encore de proposer : « *Des solutions de mobilité pour tous* » en Région Occitanie. Sur la trentaine de règles dégagées par les Régions, le nombre traitant de cette thématique étant respectivement de quatre, cinq, et trois.



Réalisation : Yannick Morisset 2023.

**Figure n° 59 : Les règles en matière de transport-mobilité et leur filiation avec le projet d'aménagement**

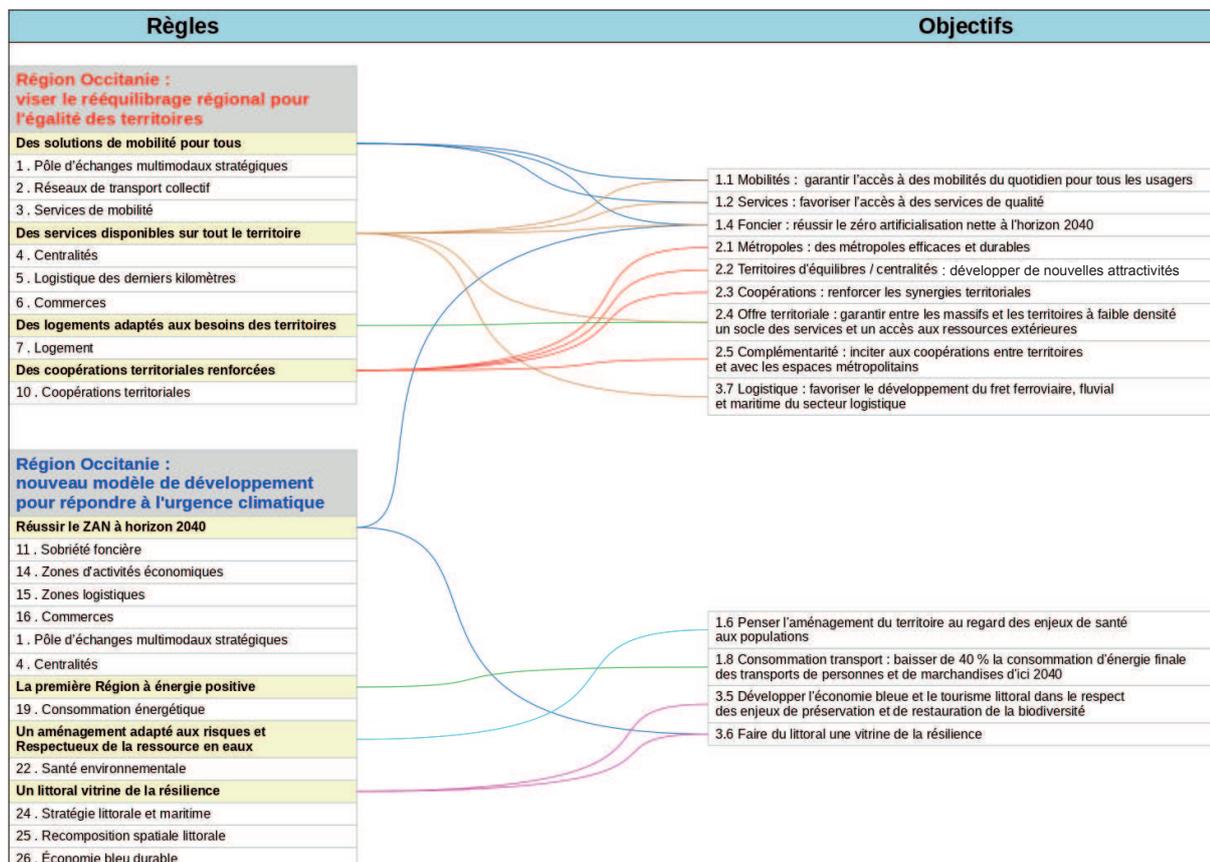
En ce qui concerne la Région Pays de la Loire, le lien entre les règles qui relèvent de la politique de mobilité, et les objectifs de l'aménagement du territoire se prête aisément à la méthode retenue. Le rôle de la mobilité circonscrit au projet d'« *aménagement et (d') égalité des territoires* » intervient dans le modèle de cohésion de manière ciblée sur les objectifs n° 1 ; 2 ; 8 ; 10 (en gras).

Pour la Région Bretagne, la thématique « mobilité » se compose de quatre sous-chapitres. Chacun comporte un objectif central et des sous-objectifs afférents. Le lien entre la mobilité et le projet d'équilibre des territoires est permis par une lecture croisée. Cette Région a consacré un sous-chapitre à cette thématique (n° IV-2), les objectifs en gras sont directement affiliés à ce sous-chapitre, l'objectif n° 15 étant l'objectif central.

Sur la forme, la méthode de traitement de cette politique par nos deux Régions de l'ouest permet une lisibilité aisée. Toutes deux, ayant pris le parti d'une partition du volet réglementaire en consacrant au transport un chapitre dédié. Ce traitement a cependant comme voie de conséquence que les thématiques de la mobilité et de l'aménagement ne puissent jamais converger de manière réglementaire. Nous entendons par là que ces deux politiques publiques cristallisent au sein d'une règle unique.

Bien que la Région Occitanie soit celle qui a produit le moins de règles, il convient de se garder de l'évidence du nombre. Cette Région sur le plan pratique a fait le choix d'intégrer la mobilité à l'intérieur même du modèle de rééquilibrage. Ceci nous a conduit à devoir adopter une présentation différente.

Pour avoir un spectre large, nous sommes partis des règles qui ont trait aux déplacements de tous types à partir des deux modèles de cohésion.



Réalisation : Yannick Morisset 2023.

**Figure n° 60 : L'aspect réglementaire du transport dans les deux modèles portés par la Région**

La mobilité intervient dans les deux modèles portés par la Région. Celle-ci apparaît être le pivot du modèle de rééquilibrage (des populations). Néanmoins, l'intégration de celle-ci au modèle de développement pour relever le défi du changement climatique permet d'observer une forte polarisation des règles comme des objectifs. Nous entendons par là que les règles qui font intervenir la mobilité, consignées dans les modèles de développement respectifs, ne convergent que rarement sur des objectifs partagés. Et ce, même à partir de l'observation des règles « centralités » et « pôle d'échanges multimodaux » (PEM) que nous retrouvons dans les deux modèles. Il semble difficile d'accoucher d'un seul modèle intégrant globalement le développement durable.

Ces trois Régions, par des dénominations et des approches différentes, ont intégré à leur manière la mobilité à l'aménagement. La Région Pays de la Loire, avec une linéarité entre l'aspect réglementaire de la politique de mobilité, et les objectifs qui relèvent de son modèle de cohésion. La Région Bretagne, par une lecture croisée. La Région Occitanie de manière intégrée au modèle du rééquilibrage.

Force est de constater que la GVF n'apparaît pas clairement dans les modèles de cohésion. Ce qui peut sembler contre-intuitif, car le TGV met tous les autres systèmes de mobilité à son diapason. Et parce

que ses effets sont fondamentalement anisotropiques et discriminants, il nous apparaît intéressant d'examiner rapidement le discours des enjeux de connexion avec l'extérieur. Ceci se pose avec d'autant plus d'acuité dans cette recherche, car au moment de la réalisation des SRADDET, à l'ouest, deux éléments majeurs rendent son intégration d'autant plus prégnante pour la cohésion régionale. En premier lieu, l'ouverture de la LGV Bretagne-Pays de la Loire (BPL) le 2 juillet 2017, qui rebat la carte des isochrones. Rennes entre ainsi dans l'orbite de la région capitale et devient la porte d'entrée de la Région Bretagne.

	Meilleur temps de parcours TGV avec Paris		Gain de temps maximal		Temps de parcours moyen TGV avec Paris		Gain de temps moyen		Fréquence (nombre A/R TGV/jour)*		Fréquence en heure de pointe (nombre A/R TGV/jour)**		Evolution de la fréquence/jour
	Avant LGV	Après LGV	Gain (mn)	Gain (%)	Avant LGV	Après LGV	Gain (mn)	Gain (%)	Avant LGV	Après LGV	Avant LGV	Après LGV	
<b>Angers</b>	1h30	1h24	6	7	1h36	1h31	5	5	15,5	14,5	6	5,5	↓
<b>Brest</b>	4h11	3h25	46	18	4h27	3h42	45	17	8	10	1	2,5	↑
<b>Laval</b>	1h32	1h11	21	23	1h38	1h25	13	14	8	8	3,5	4	=
<b>Le Mans</b>	56mn	54mn	2	4	56mn	55mn	1	2	15,5	15,5	6,5	7	=
<b>Lorient</b>	3h38	2h56	42	19	3h48	3h03	45	20	7,5	9	2	3	↑
<b>Nantes</b>	2h05	1h56	9	7	2h14	2h07	7	5	19	19,5	6,5	7,5	=
<b>Quimper</b>	4h16	3h31	45	18	4h29	3h42	47	18	7	9	1,5	2,5	↑
<b>Rennes</b>	2h04	1h25	39	31	2h11	1h39	32	25	19,5	21	6,5	8,5	↑
<b>Sablé</b>	1h14	1h05	9	12	1h18	1h11	7	9	2,5	2,5	2	2	=
<b>St-Brieuc</b>	2h58	2h13	45	24	3h04	2h22	42	23	9	10,5	2,5	4	↑
<b>St-Malo</b>	2h56	2h14	42	24	3h07	2h35	32	17	3	3	0,5	1	=
<b>Vannes</b>	3h07	2h29	38	20	3h17	2h35	42	21	8	9,5	2,5	3,5	↑
<b>Vitré</b>	1h53	1h31	22	19	2h01	1h45	16	14	2	2	1,5	2	=

\* hors TGV « doublons »

\*\* TGV avant 8h45 à l'arrivée et après 17h30 au départ

Sources : SNCF (réalisation de l'auteur)

Source : Nègre 2018.

### Tableau n° 19 : Principales évolutions de l'offre ferroviaire avec la LGV BPL entre le Grand Ouest et Paris au moment de la rédaction des SRADDET

Les effets de la LGV BPL sur la politique d'aménagement, et ses conséquences sur la cohésion régionale – notamment de la Région Pays de la Loire - ne peuvent être compris sans intégrer un élément perturbateur. Le 17 janvier 2018, sonne le glas du projet de la plateforme aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes. Ainsi disparaît un projet au service du désenclavement de l'ouest français.

Ces éléments de contexte, nous poussent à penser qu'avec l'abandon du projet aéroportuaire, et l'arrivée du TGV à Rennes, moins qu'une logique Grand Ouest, ceux-ci allaient avoir pour conséquence d'ouvrir sur une course à la région capitale. Moins que la logique du front uni, nos deux Régions négocient chacune de leur côté des contreparties avec l'État. Le huit février 2019, nos deux Régions signent des engagements contractuels : le Pacte d'accessibilité et de mobilité pour la Région Bretagne et le Contrat d'avenir pour la Région Pays de la Loire. Les impératifs d'ouverture sur le monde, dans l'hypothèse que soit menée une politique du quoi qu'il en coûte en termes de connectivité pour rallier la région capitale, vont devoir composer avec des schémas qui portent des modèles de cohésion fondés sur la proximité (accès aux soins, aux services, etc.).

Globalement, à l'échelle de l'accessibilité internationale, nos deux Régions de l'ouest posent le constat de l'enclavement. Dans leur SRADDET respectif, dès l'ouverture des documents, nos Régions observent que les nouvelles routes de la soie tendent à les placer en dehors des réseaux

structurant l'économie mondiale (p. 14 ; p. 39 – SRADDET Région Pays de la Loire). La Région Bretagne fait le constat de son éloignement, et ceci est à relier avec « *le déplacement vers l'est des centres de gravité [...]* » (p. 23). Cette tendance sur le plan logistique génère des « *coûts de transports de marchandises pénalisants pour la compétitivité des entreprises* » (*Ibid.*).

Et pour cause, avec les nouvelles routes de la soie, dans cette zone géographique, moins que la dimension maritime et portuaire, l'économie tend à emprunter de nouveaux sillons de développement. Ils se déploient, par le ferroviaire, à partir d'un axe Londres – Pékin. Le sentiment de se trouver sur le bas-côté des chemins du développement est posé. Doublement même, car sur la partie ouest, le contexte géopolitique inhérent au *Brexit* accroît le sentiment d'isolement, et nous avons retrouvé ces craintes dans les SRADDET. La Région Bretagne formule le souhait que soit renouvelée la nécessité de développer des alliances avec les régions limitrophes et plus éloignées en fonction d'enjeux stratégiques (sous-objectif n° 2.1) et de resserrer le lien avec les régions celtiques (sous-objectif n° 2.2).

Là encore, la politique ferroviaire apparaît comme un levier pour réorganiser la chaîne de la logistique portuaire. Le *Brexit* représente une source potentielle d'opportunités en matière de développement portuaire, à maintenir, et à renforcer avec l'Irlande (SRADDET – Région Bretagne p. 75). La Région Bretagne envisage d'« *obtenir le renouvellement de l'inscription de la Bretagne dans le schéma européen des transports (R-TET) afin d'une part, d'offrir de vrais trajets alternatifs à l'engorgement des ports de la mer du Nord dans le trafic avec l'Irlande, mais aussi de bénéficier de fonds européens importants permettant de financer les inévitables adaptations des installations portuaires pour le trafic avec les îles britanniques.* » (*Ibid.* p. 71).

La Région Pays de la Loire a salué l'inscription en 2018 de la liaison Saint-Nazaire – Shannon Foynes – Dublin – Cork au sein du corridor Atlantique (*op. cit.* p. 17). L'objectif étant de mobiliser la politique ferroviaire pour augmenter le rayonnement des hinterlands portuaires et placer la vallée du Rhône et la région rhénane dans l'orbite du port de Nantes – Saint-Nazaire.

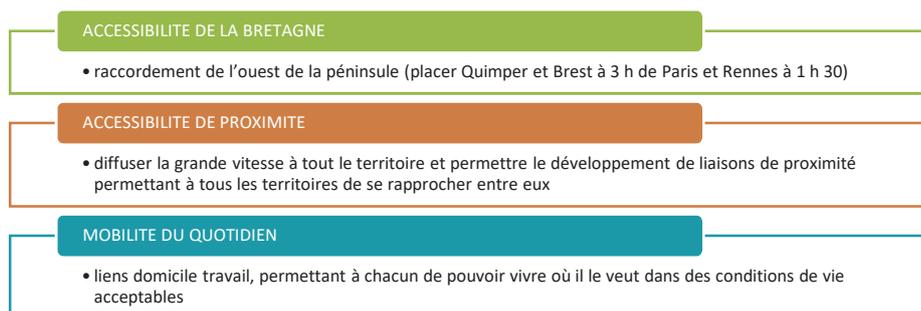
Quant à la Région Occitanie, à l'image de ses consœurs, la collectivité envisage comme un impératif de s'interconnecter avec les régions limitrophes. « *En contribuant à désenclaver la région, les TGV et Intercités jouent un rôle majeur. Ils permettent de mieux relier l'Occitanie à l'Île-de-France ainsi qu'aux métropoles et conurbations du Grand Sud (Lyon, Bordeaux, Marseille, Barcelone, agglomération du Pays basque).* » (SRADDET p. 71). Mais également de rapprocher Montpellier de Barcelone, et, plus largement, la Région de la Catalogne (*Ibid.*).

La Région défend deux projets LGV, d'une part, le Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO). Il s'agit notamment de raccorder Toulouse à Bordeaux. Et d'autre part, le projet de Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP). Sur le plan de la logistique ferroviaire, le projet LNMP doit permettre de faire circuler des trains de fret sur la future LGV. Ceci, dans une perspective de report modal du transport de marchandises empruntant l'A9 vers le rail. Mais également afin de libérer des sillons horaires sur le réseau classique. Le projet étant de développer un Réseau express régional (RER) littoral sur l'épine dorsale de l'ex-Région Languedoc-Roussillon. Dans cette Région, ces éléments alimentent l'hypothèse d'un système régional polycentrique impulsé par la politique de mobilité.

Plus largement, les éléments de contexte dans ces Régions sont intégrés aux SRADDET, mais le lien avec les projets de territoire pour l'instant ne semble pas évident.

## II.2 Région Bretagne : la GVF à la fois point aveugle et pivot d'un polycentrisme intégré

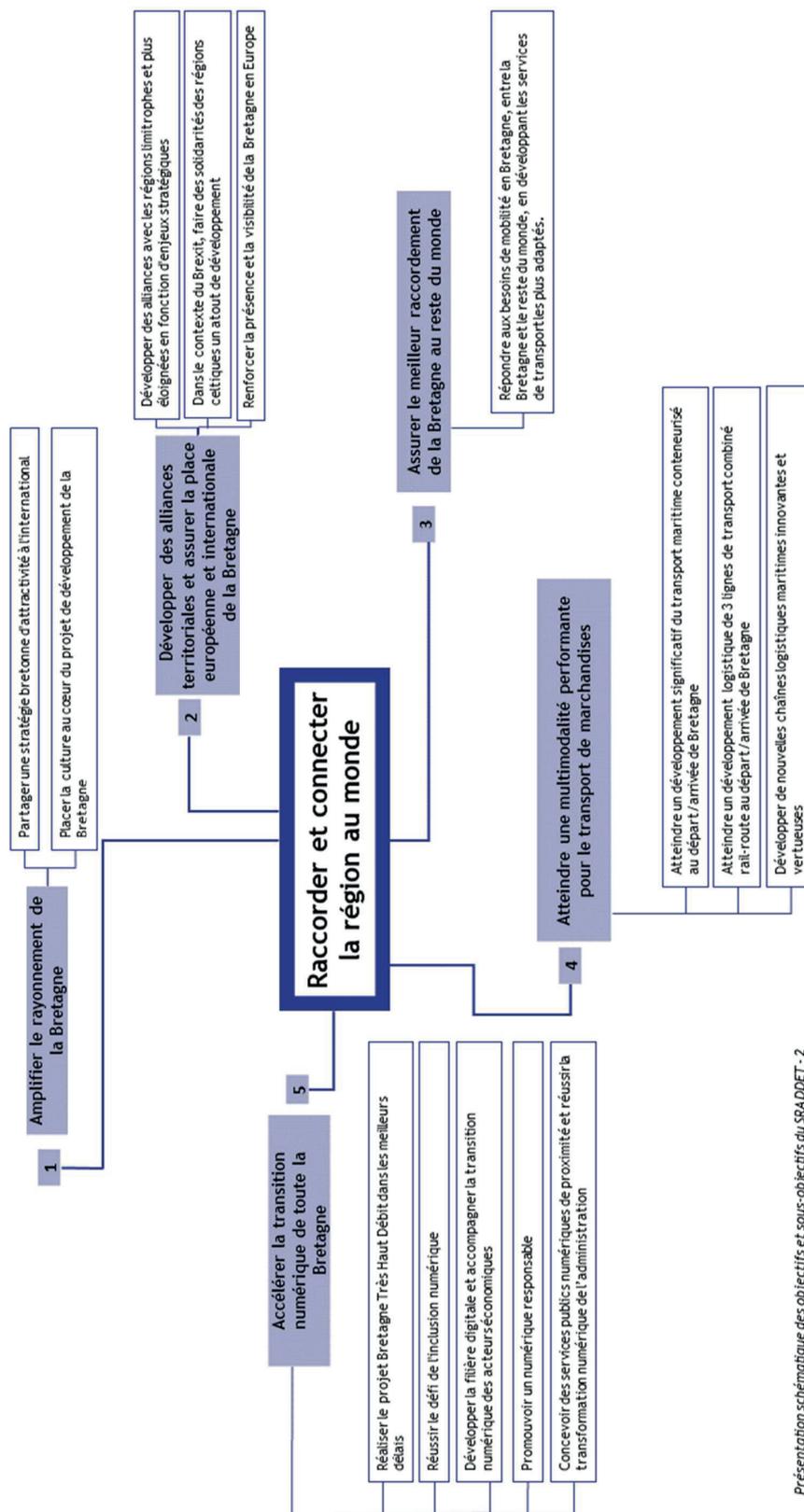
Dès l'ouverture du SRADDET, la politique affichée par Région Bretagne est articulée à deux documents de programmation pluriannuels conclus entre l'État et la Région. Le contrat d'action publique (2019), et le pacte d'accessibilité et de mobilité de la Bretagne (2019). Tous deux sont des documents joints en qualité d'annexe au SRADDET. Dans le schéma d'aménagement, en cohérence avec les dispositions contractuelles, trois niveaux d'accessibilité sont dégagés et constituent un point saillant du projet de territoire :



Source : SRADDET p. 15.

### Figure n° 61 : Les échelles de l'accessibilité bretonne

La Région Bretagne, en étant desservie par la LGV BPL intègre cet actif métropolitain de fait. Les enjeux de connexion avec l'extérieur – entendons Paris – sont acquis, et ne se posent pour ainsi dire pas, ou plus dans les mêmes termes. La présentation schématique des objectifs du SRADDET ci-dessous, extraite du fascicule de règles, permet d'en prendre la mesure. La preuve en est que l'enjeu de raccorder et connecter la Bretagne au monde se traduit par la volonté d'amplifier le rayonnement (objectif n° 1), ou encore, de partager une stratégie bretonne d'attractivité (objectif n° 1.1). Ces éléments convoquent moins la mobilité que l'identité, le patrimoine et la culture.



Présentation schématique des objectifs et sous-objectifs du SRADDET - 2

Source : SRADDET p. 171. – fascicule de règles p. 4/71.

Figure n° 62 : Raccorder et connecter la Bretagne au reste du monde

L'objectif n° 4 intéresse essentiellement la chaîne logistique dans le contexte du *Brexit* que nous avons dépeint. Seuls le troisième objectif, et sa seule et unique déclinaison – l'objectif n° 3.1 que nous restituons plus en détail ci-dessous - interviennent dans le défi du désenclavement par la mobilité.

**Pour cela, il convient de :**

- ◆ Garantir la desserte TGV de la Bretagne dans la durée.
- ◆ Améliorer les dessertes ferroviaires de la pointe finistérienne et les liaisons entre Rennes et Nantes, Brest et Quimper. Il s'agit ainsi de poursuivre l'objectif de placer Brest et Quimper à 3 heures de Paris et à 1h30 de Rennes.
- ◆ Définir les évolutions du nœud ferroviaire de Rennes pour garantir la fluidité du trafic vers l'ouest, préserver un potentiel de développement pour augmenter le trafic et améliorer la performance de la liaison vers Brest.
- ◆ Réaliser les travaux de mise à 2x2 voies de la RN 164
- ◆ Renforcer l'attractivité aéroportuaire de la Bretagne

Source : SRADDET p. 65.

### Figure n° 63 : Les volontés politiques qui alimentent le sous-objectif n° 31

Par ce seul objectif, force est de constater que l'intégration de la GVF est éminemment présente dans le projet de territoire. Dans notre postulat, la thématique de la desserte de toute la Région Bretagne par la GVF, replacée dans le contexte de l'attractivité propre à cette Région, relève d'un modèle économique. La LGV étant le drain qui permet d'abreuver la Région. À cette fin, la politique développée en faveur de la LGV accreditte l'hypothèse d'une organisation polycentrique à base résidentielle. Tout l'enjeu, à partir des points desserte, étant de rendre les sous-régions bretonnes accessibles pour activer les ressorts du modèle économique. En contrepoint de la volonté politique d'amplifier le rayonnement de la Bretagne par une politique d'attractivité par le truchement du patrimoine et de la culture (*supra*), la LGV est l'infrastructure physique permettant d'activer les rouages du modèle de cohésion.

Sur le plan de la cohésion régionale, depuis Rennes, la diffusion des effets de la LGV intéresse un premier niveau d'accessibilité en faveur de Brest et Quimper. Désormais, Rennes est plus proche de Paris que de la pointe bretonne. Cet élément est pleinement considéré dans le SRADDET. Un enjeu politique fort en matière de cohésion régionale étant de placer Brest et Quimper à 1 h 30 de la capitale rennaise. En cohérence avec le modèle de cohésion développé, la prospective intègre le fait que Rennes ne doit pas être considérée comme une gare terminus, mais au contraire, comme une porte d'entrée. Nous retrouvons ces éléments dans la volonté de raccorder l'ouest de la péninsule (figure n° 61 *supra*).

La diffusion des effets de la GVF doit permettre d'éviter que la LGV BPL ne produise une Région bicéphale. Ceci apparaît intégré au SRADDET, et le discours estampille la GVF au service d'une Bretagne des proximités. De fait, c'est notamment à partir de Rennes qui fait office de porte d'entrée que les trois échelles d'accessibilité s'articulent. Le projet de territoire développé par la Région fait quasi systématiquement référence au rôle de capitale rennaise dans le système de mobilité, et dégage un document qui fait politiquement un mariage heureux de la notion de Région administrative et de la région fonctionnelle.

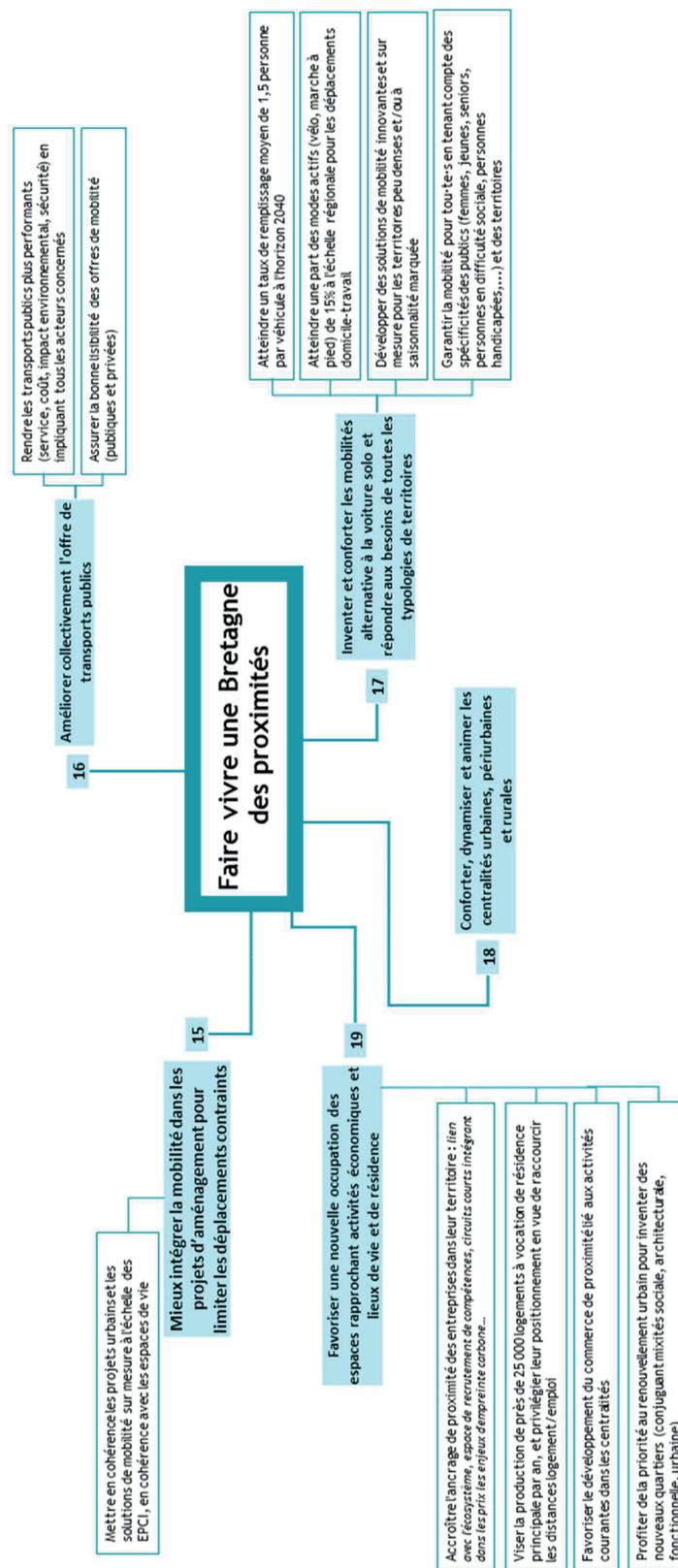
Ces éléments concourent à la formalisation d'un polycentrisme intégré au regard d'une politique en faveur d'« *un urbanisme maîtrisé et des aménagements adaptés à la desserte en transports collectifs, tout en s'attachant à améliorer la connectivité entre rural et urbain* » (SRADDET p. 103).

Néanmoins, faire intervenir une politique en faveur de la GVF au service d'une accessibilité de proximité nous semble contre-intuitif, et en rupture avec le corpus théorique posé en début de chapitre. Le ménagement de cette dialectique résiderait dans une politique de diffusion.

### **II.3 : Une politique d'aménagement par les réseaux : quand la diffusion des effets de la GVF fait rimer TGV et quotidienneté**

C'est à l'aune des éléments de discours afférents à l'item « équilibre » que nous avons pu formuler l'hypothèse du polycentrisme résidentiel, et c'est à l'aune de « l'équilibre » que le modèle de cohésion du SRADDET de cette Région repose « *sur le renforcement des mobilités et sur la recherche de proximité* » (*op. cit.*, p. 53). La politique de mobilité alimente l'hypothèse d'un polycentrisme hiérarchisé où la GVF fait partie intégrante du projet de territoire. La garantie de la desserte de la Bretagne court jusqu'en 2027. Les contours du pacte d'accessibilité qui furent décidés en CTAP, et qui constituent le cadre formel de la gouvernance territoriale du SRADDET érigent l'enjeu de la desserte de toute la péninsule, et fédèrent le corps politique.

À la faveur de l'illustration n° 59 (*supra*), la clef de voûte de la politique régionale, au service d'une accessibilité de proximité, repose sur la volonté de « *diffuser la grande vitesse à tout le territoire et permettre le développement de liaisons de proximité permettant à tous les territoires de se rapprocher entre eux* » (p. 16). Il apparaissait opportun d'observer la structuration de la politique régionale sous la lentille de la proximité, mais par le prisme de la GVF.



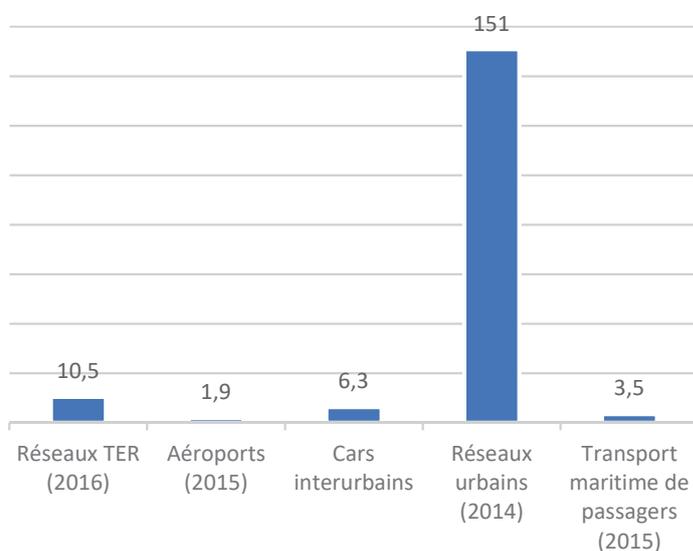
Source : SRADDET p. 180 – fascicule de règles p. 6/71.

Figure n° 64 : Synthèse des objectifs visés par le défi de la Bretagne des proximités

La mobilité doit être réalisée de manière libre et volontaire (objectif n° 15). Pour cela, le projet de territoire ambitionne de réduire la part des mobilités contraintes. À l'échelon local, la production de logement, les opérations de renouvellement urbain, doivent s'inscrire en faveur d'un urbanisme incluant la mixité des fonctions, et en rupture avec les politiques de *zoning*<sup>174</sup> (objectif n° 19). Ces objectifs qui articulent la mobilité et l'urbanisme alimentent l'hypothèse d'un SRADDET inféodé à la politique de mobilité, notamment dans une optique de réduction des inégalités :

*« La Bretagne entend conforter son modèle d'aménagement équilibré, reposant sur le renforcement des mobilités et sur la recherche de proximité [...]. Elle doit pour cela penser enjeux de mobilité et enjeux d'organisation de l'espace et d'urbanisation. [...]. Elle doit aussi développer toutes les offres de services de mobilité, en améliorant leur adaptation aux besoins, au regard des inégalités sociales et des enjeux d'accessibilité, pour repenser globalement la place de la voiture et d'autres modes de transport (et) développer des solutions décartonnées [...] » (Ibid. p. 53).*

La mobilité est un élément au service de l'inclusion sociale et territoriale (objectif n° 17). Les éléments de diagnostic ci-dessous – et c'est propre à nos deux autres Régions – permettent de prendre la mesure de l'enjeu de générer une cohésion régionale à partir de la diffusion de la GVF. La Bretagne est une Région peu dense, où la part modale des transports en commun est faible. Corrélativement aux densités de population, la desserte en matière de transport public y est délicate. Sans surprise, celle-ci étant assurée par les réseaux urbains.

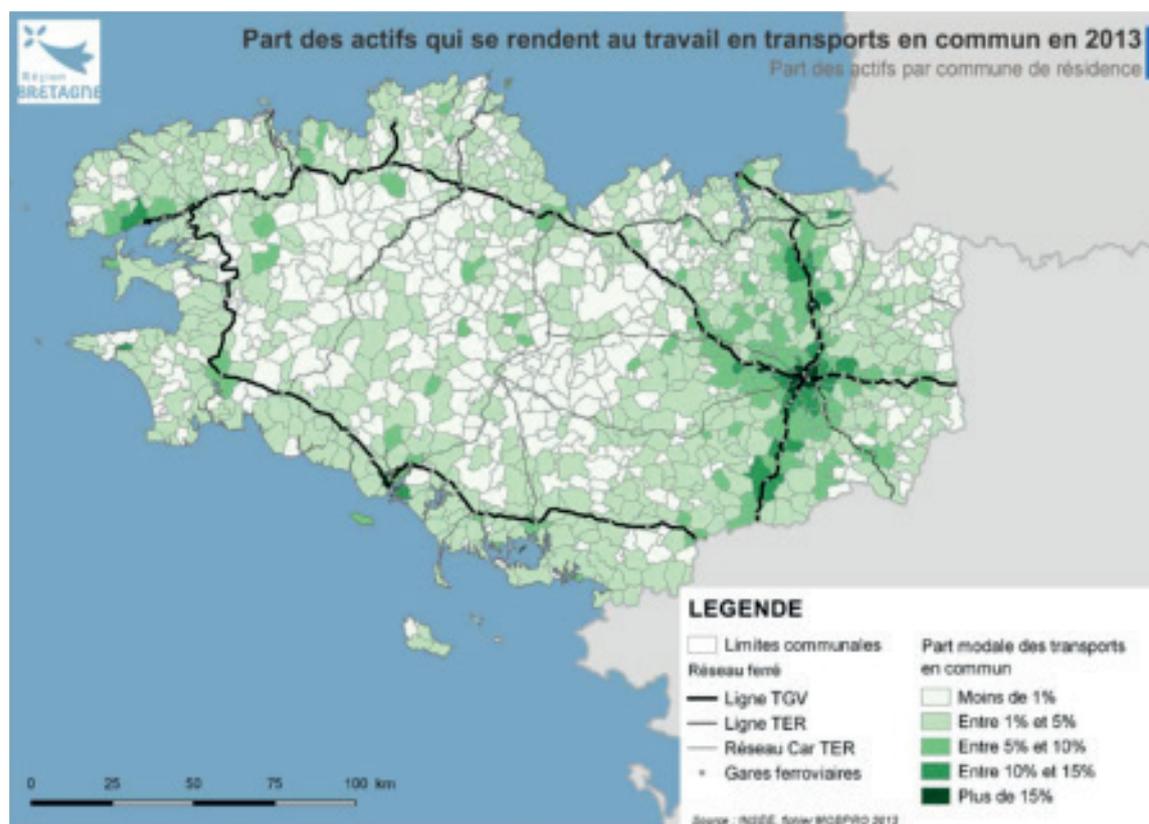


Source : SRADDET p. 32.

### Figure n° 65 : Les réseaux urbains assurent l'essentiel des déplacements en transport collectif

La situation vécue d'une grande majorité de Bretons, c'est le fait périurbain et rural, soit, deux situations socio-spatiales qui constituent de véritables défis politiques pour envisager la réduction des inégalités par une politique de mobilité. Dans ces espaces, les modes lourds n'ont pas toujours leur pertinence.

174 En somme, il s'agit d'appliquer les principes urbanistiques de la charte d'Alborg de 1994.



Source : SRADDET p. 32.

**Figure n° 66 : Part des actifs – par communes de résidence - qui se rendent au travail en transport en commun en 2013**

Par une politique de mobilité articulée autour des PEM, le transport du quotidien est amené à être organisé en rabattement autour des points de commutations qui permettent d'accéder aux sous-régions bretonnes à la GVF. Les PEM sont des éléments structurants qui devraient renforcer les villes qui formalisent le polycentrisme péninsulaire de la Région Bretagne. À petite échelle (géographique), tout l'enjeu, passé Rennes, étant de maintenir une connexion performante avec Brest et Quimper.

Passé Rennes, la desserte de la GVF à tout le nord Bretagne, par les PEM, s'effectue via les arrêts de Lamballe, Saint-Brieuc, Guingamp, Poulairet, Morlaix, Landerneau, Brest, ceci rompant avec l'optimum de fonctionnement d'un TGV. En 2023, douze trajets quotidiens sont assurés entre Rennes et Brest. Le temps de parcours moyen étant de 2 h 11, soit 25 minutes de moins par rapport à un trajet en voiture via la N112 (selon les données fournies par le site Mappy).

L'accès à la GVF pour le centre Bretagne est permis par les gares routières de Ploërmel, Loudéac, Pontivy en rabattement vers des PEM. Seule la gare de Carhaix-Plouger fait figure de gare tête de ligne pour rallier le PEM de Guingamp, et donc la GVF par le rail. La connexion de la Bretagne intérieure avec la gare de Rennes est envisagée par le mode routier par la mise en 2x2 voies de la RN 164 (*supra*). Orientée est-ouest, de Montauban-de-Bretagne à Chateaulin, se sont 161 kilomètres qui traversent la Bretagne. La mise en 2x2 voies est un projet qui date de 1967, et selon le document de politique transversale annexe au projet de loi des finances pour aménagement du territoire (2023), la liste des opérations, au regard de l'intérêt économique des opérations routières donne à lire que la cible est maintenue à la valeur fixée en

2020 (> 3 € / € investi) (p. 38). L'intégralité du tronçon ne figure pas au rang des projets susceptibles d'obtenir une déclaration d'utilité publique (DUP). Les opérations se précisent sur la frange est, permettant ainsi d'améliorer/sécuriser l'accès à Rennes pour les localités dont la politique de mobilité est pensée en rabattement vers la gare de rennaise. Le projet de territoire à partir de la diffusion de la GVF à l'échelle de la Région Bretagne est une réelle gageure à l'aune des pratiques de mobilité permises par le réseau de transport collectif existant, mais il y a une réelle volonté de faire.

En matière d'accessibilité, les derniers kilomètres sont souvent les plus difficiles, et les plus chers à gagner. À la lecture de l'objectif n° 17 (figure n° 64 – *supra*), un urbanisme compact, organisé autour des points de desserte permettant d'accéder à des modes de déplacement collectif, en rabattement vers des modes lourds (gares PEM), donne une certaine robustesse à l'hypothèse d'un territoire structuré de manière polycentrique.

La GVF est un élément au service de la structuration du territoire régional. Elle intervient de manière subtile, en filigrane, dans l'observation des règles et des objectifs posée en ouverture de chapitre. Pourtant, la diffusion de ses effets est le point nodal de la Bretagne des proximités.

*« La Bretagne entend être une région des proximités, comme corollaire du défi du raccordement au reste du monde » (p. 53).*

Ainsi, il est permis de s'accorder sur le fait que la mobilité, et particulièrement la GVF est un élément structurant du projet de territoire de cette Région. En guise de synthèse, le SRADDET de la Région Bretagne permet d'observer que politiquement, il y a une réflexion sur la manière d'articuler les réseaux de mobilité (notamment LGV – TER, autocar, ou encore la voie maritime) dans l'optique de mener une politique de rabattement des sous-régions bretonnes vers des arrêts LGV.

*« La Bretagne entend développer une réponse globale aux enjeux de la mobilité, articulant vitesse et réelle proximité, déplacement de grande distance et déplacements du quotidien. Elle doit pour cela combiner le plus efficacement les différents modes de transports, routier, ferroviaire, aérien, maritime et fluvial dans une vision globale et systémique » (Ibid. p. 56).*

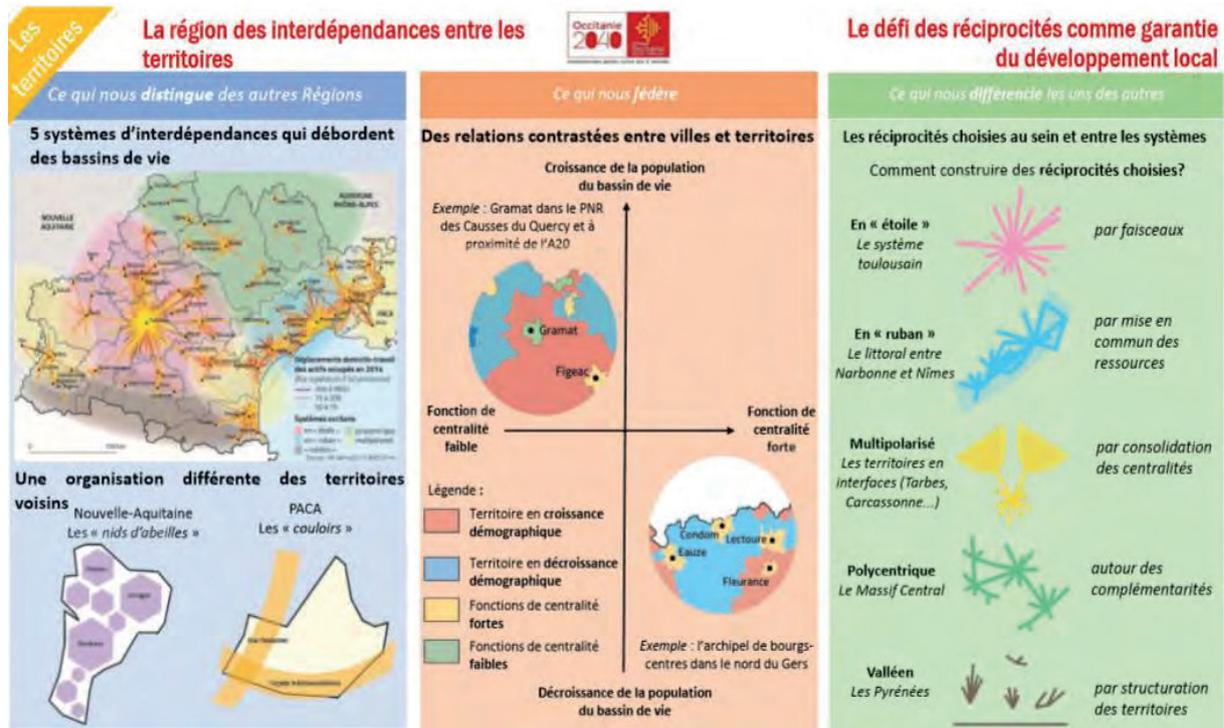
La GVF fait partie intégrante du projet de territoire. Nous assistons ainsi à la mise en œuvre, assumée, d'un renversement des proximités. Ceci apparaît revendiqué d'un point de vue politique avec une vraie stratégie formalisée dans le SRADDET qui valide l'hypothèse d'un polycentrisme résidentiel intégré, dans la mesure où la politique de logement est amenée à être adossée aux réseaux de transport de masse. L'équilibre du modèle ne peut pour autant s'affranchir d'une taille critique liée à la rentabilité des services de transport de masse. Sous l'angle morpho-fonctionnel, l'hypothèse qu'il est permis de formuler esquisse les contours d'un polycentrisme inféodé moins à une réflexion à partir des trames urbaines – même si elles préexistent – que par le management stratégique des réseaux de mobilité, dans l'hypothèse où ceux-ci auront des effets d'entraînement. Le déploiement des opérateurs de la téléphonie mobile en priorité le long du réseau LGV alimente cette hypothèse.

#### **II.4 Il était une fois dans l'sud-ouest : la Région Occitanie, à la conquête de son territoire par le rail**

Il est un territoire fictif, où l'imaginaire géographique de son géniteur en fit un terreau propice à l'enracinement du souvenir. Celui des expérimentations destinées à révolutionner le transport longue distance. Dans la Syldavie d'Hergé<sup>175</sup> se déroulèrent les aventures spatiales d'*Objectif Lune* et

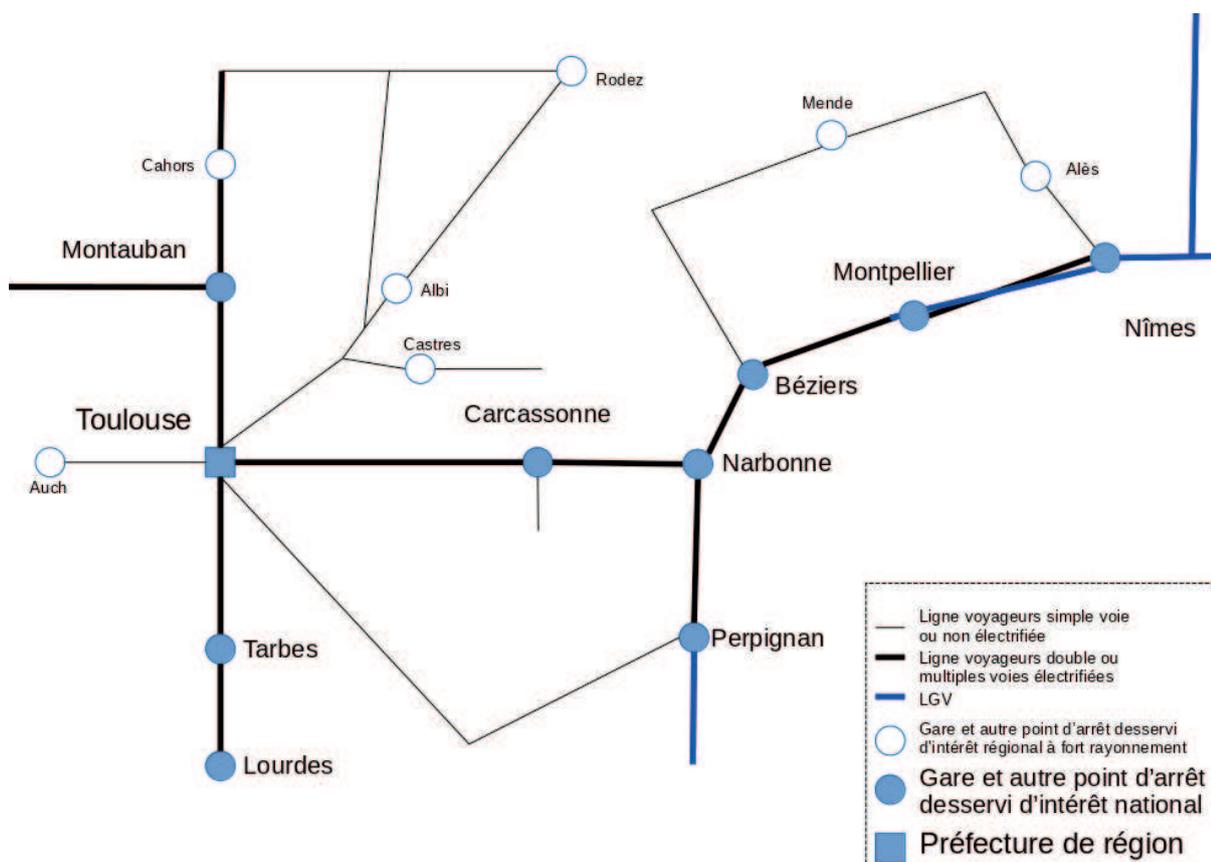
175 Georges Rémi (1907-1983).

*On a marché sur la Lune.* Mais dans le cas de la Région Occitanie tout est inverse. Pour l'air ? vous aurez le rail. Et moins qu'un territoire fictif, la réalité de cette Région nous offre un terrain d'investigation pour examiner le rôle de la politique de mobilité dans la structuration du SRADDET, et plus largement dans la politique d'une collectivité naissante.



**Figure n° 67 : Les cinq systèmes territoriaux de la Région Occitanie présentés à l'occasion du lancement de la démarche SRADDET**

Cette illustration permet de mesurer l'enjeu à relever pour qui ferait l'hypothèse de se saisir de la politique de mobilité pour mettre en cohérence l'organisation hétéroclite des systèmes territoriaux infrarégionaux. Cette hypothèse, bien qu'audacieuse, est permise. En mai 2016, dans le contexte de la fusion des Régions et de la réalisation du SRADDET, une étude fut conduite par l'Agence d'urbanisme région niçoise et alésienne. Seize pages offrent une lecture croisée des SRADDT des anciennes Régions. L'attractivité résidentielle est un constat partagé et à entretenir. Mais, sur la thématique des politiques de transport respectives, l'analyse « ne permet pas de mettre en évidence un parallélisme des formes » (p. 5). Quant à la structure des SRADDT, elle ne permet pas plus une convergence des documents (*Ibid.*). La juxtaposition des schémas n'est pas plus de mise que l'addition des deux anciennes Régions administratives. Les caprices de la topographie faisant du sillon qui se déploie de Toulouse à Narbonne le trait d'union de la nouvelle Région.



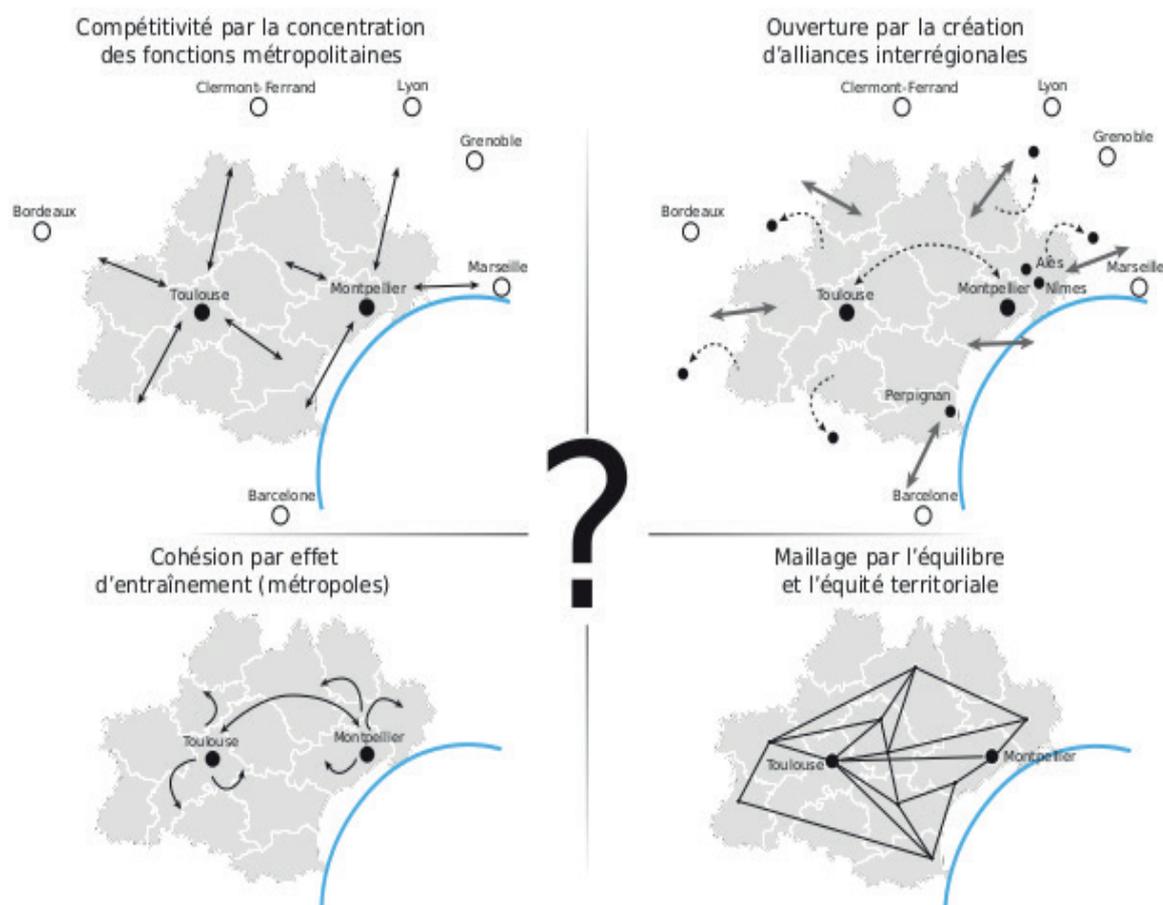
Réalisation : Yannick Morisset 2022.

**Figure n° 68 : Schématisation de l'organisation du réseau de transport ferroviaire de la nouvelle Région**

Malgré le constat de la divergence, nous retrouvons dans les travaux de l'agence d'urbanisme les fondations d'un modèle polycentrique dans les deux ex-Régions administratives. Fondations propices à la construction d'une politique commune pour faire SRADDET à partir de la politique de mobilité. L'ex-Région Languedoc-Roussillon envisageait la mobilité pour promouvoir « *un espace efficace et fluide* » où 80 % de la population se situerait à moins de 15 min d'un pôle d'échange, où les villes littorales (et donc de son armature), seraient accessibles en 30 min.

En ex-Midi-Pyrénées la même tendance se dessine. Il est question d'améliorer et d'optimiser les liaisons entre pôles. À la différence de sa consœur, il n'y a pas d'objectif chiffré. Les axes identifiés se déploient de manière radiale depuis Toulouse. Le dilemme étant de mener une politique de développement, à partir des radiales, et, dans le même temps, de se refuser à un modèle d'aménagement le long des linéaires.

Nous avons ainsi les ferments propices à développer une structure polycentrique à partir des infrastructures permettant la mobilité. Parmi les quatre modes de structuration de l'espace régional, la figure du maillage par l'équilibre et l'équité du territoire dégagée par les travaux de prospective (*infra*) devrait prévaloir dans le discours.



Source : AU, Aua-T, Aurca, 2016.

**Figure n° 69 : Stratégies régionales : la vision des agences d'urbanisme**

La question de relier les pôles est amenée à être le principe fédératif de la politique à venir. Car, malgré une appropriation sémantique différente, la relation ville – campagne par la complémentarité (Midi-Pyrénées) ou la solidarité (Languedoc-Roussillon) via à une meilleure desserte TER et LGV était un trait commun à nos deux Régions. L'examen du fascicule de règles nous a permis d'observer que la mobilité est un élément pleinement intégré au modèle de cohésion en faveur du rééquilibrage des populations (*supra*). L'arrivée de la GVF à Toulouse<sup>176</sup> par la réalisation du GPSO, et sur la frange est par le projet de la LNMP<sup>177</sup>, est-elle pensée en articulation au réseau classique ? La politique en faveur des LGV est-elle perçue comme une alternative au changement de périmètre ? Est-elle pensée dans une optique de diffusion ? Nous soutenons l'hypothèse que le changement de métrique lié à la fusion des Régions peut contribuer à mobiliser la diffusion des effets LGV pour faire Région. Ceci constitue le premier versant de l'empirie.

En 2019, Bruno Revelli soutenait la thèse que les transports étaient un élément de légitimation de la fusion régionale en Occitanie. L'hypothèse défendue par l'auteur étant que la compétence transport allait faire l'objet d'un réinvestissement politique à travers sa capacité à incarner symboliquement le contrôle et la cohésion du territoire. Alimenter cette hypothèse en nous saisissant de la clef d'entrée des

176 La mise en service de la ligne reliant Bordeaux à Toulouse est prévue pour le premier semestre 2024.

177 Selon les informations communiquées par la Région, le commencement des travaux pour le tronçon Montpellier-Béziers est prévu pour 2029, dans la perspective d'une mise en service pour 2034. La phase 2, de Béziers à Perpignan, devrait débuter en 2040.

projets LGV peut apparaître contre-intuitif. Pourtant, il n'est pas impossible qu'à l'inverse du promeneur solitaire, qui dans ces rêveries s'interroge sur l'hypothétique destination d'un avion déchirant l'azur, le TGV, cet actif métropolitain, s'ingère moins dans le fantasme de l'ailleurs que dans notre quotidien. Quant à l'imaginaire d'Hergé que nous avons convoqué pour assurer une transition, celui-ci était ancré dans la géopolitique. En l'espèce, le TGV, dans notre réalité, nous semble au service de la *realpolitik* : un instrument au service de la gestion de la paix dans une perspective de cohésion politique. Cet élément constitue l'autre versant de l'empirie.

### **II.5 : Une extension de périmètre qui génère un besoin de proximité**

Dans notre présupposé de départ, la fusion des Régions crée un éloignement. Force est de constater que sur le plan de l'organisation des services de mobilité, la fusion des Régions, n'a pas concouru à ce que la Région Occitanie puisse se poser comme une alternative aux périmètres des ex-Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. La taille de la collectivité, pour gérer et appréhender les opérations ferroviaires de manière cohérente, reste « *calquée sur les anciens territoires régionaux* » (Responsable du service infrastructure). Cette organisation « *correspond à une taille critique et aller au-delà, cela devient compliqué pour avoir des opérations pertinentes* » (*Ibid.*).

La Région Occitanie doit ménager des contraintes organisationnelles qui sont déterminées par la géographie ferroviaire : « *La pertinence géographique des lignes est de l'ordre 50 à 100 km, grand maximum* » (*Ibid.*). Notre interlocuteur nous explique que, *ipso facto*, l'organisation des services de mobilité à l'issue de la fusion est bi-site, répartie entre Toulouse et Montpellier. De fait, le pendant élu de l'équipe technique partage la nécessité de créer un lien de proximité dans cette collectivité aux mensurations hors gabarit.

### Encadré n° 25 : La bataille de la proximité

Yannick Morisset : « *La Réforme territoriale tire dans deux directions opposées pour les Régions, avec d'un côté des enjeux d'ouverture, d'internationalisation, des compétences en matière de gestion des portes d'entrée (ports et aéroports) et dans le même temps, des compétences de proximité à l'image du transport scolaire...* » (mon interlocuteur me coupe la parole.)

Vice-président aux Transports : « *Sur la fusion des Régions, déjà, il ne faut pas regarder au regard de ce qui a été annoncé, parce que je crois qu'on en est très loin. Et je pense qu'il vaut mieux être pragmatique et partir de la réalité telle qu'elle est aujourd'hui, et ce qu'elle produit aujourd'hui, et pas, est-ce que ce que cela produit aujourd'hui, est en phase avec ce que cela devait produire, c'est plus sage.* »

Yannick Morisset : « *Tout à fait, dans mon postulat de départ, la fusion des anciennes Régions mécaniquement crée un éloignement et [...]* » (mon interlocuteur me coupe la parole.)

Vice-président aux Transports : « *Non ! ça peut provoquer !* »

Yannick Morisset : « *Mécaniquement ça provoque.* »

Vice-président aux Transports : « *Mais non, mais même... ça peut, mais pas automatiquement, la preuve, c'est que notre décision de mettre des maisons de la Région ça n'éloigne pas, ça rapproche* »,

Yannick Morisset : « ... »

Vice-président aux Transports : « *Donc, vous voyez, la fusion mécaniquement n'amène pas d'éloignement. En revanche, le risque qu'elle amène un éloignement est fort. C'est aussi pour ça qu'on ne peut pas regarder la Réforme au regard de ce qui avait été annoncé puisqu'au départ on nous avait plus ou moins dit que ça devrait être des économies d'échelle, c'est l'inverse ! Nous on est tenu de mettre des maisons de Région dans chaque département. Donc forcément, nous avons des dépenses de relation avec les usagers qui sont importantes, et qui, de toute façon, ne sont pas cohérentes avec des diminutions des dépenses de fonctionnement.* »

Yannick Morisset : « *Oui bon, a minima, à raison d'une maison de Région par département pour l'instant cela interroge quand même la pertinence du nouveau découpage régional, cette obligation de se départementaliser a posteriori. Par ricochet, fatalement cela interroge l'organisation du transport au regard du périmètre, des compétences, et d'un besoin de proximité.* »

Vice-président aux Transports : « *Alors est-ce qu'on crée, ou recrée... En tout cas, on a une cohérence à faire vivre, à créer, et à faire vivre, parce qu'on a une échelle régionale qui est aujourd'hui pertinente, donc il faut la faire vivre dans ce cadre, parce qu'on a toujours une gageure à relever : c'est la carte ! treize départements ! 4 500 communes ! deux métropoles ! Si on n'a pas une démarche volontariste, le prisme il est tout de suite fait, quoi... Il y a deux métropoles – et c'est la guerre entre les deux métropoles et point. Et tout le reste, c'est le désert. Mais avec notre volonté de cohérence régionale, il faut que cela soit perçu, et appréhendé, de manière concrète dans les territoires. C'est pour cette raison qu'on a construit l'Assemblée des territoires et les États généraux du rail et de l'intermodalité (EGRIM), pour que justement, on fasse la part belle aux territoires et pas aux métropoles.* »

Gageons que le nouveau périmètre s'il ne crée pas un éloignement, il induit un besoin de proximité. La Région Occitanie à plus de la moitié du réseau en desserte fine, soit les lignes qui s'apparentent aux lignes sept à neuf selon la nomenclature établie par l'Union internationale des chemins de fer (UIC). La question de la mobilité est prégnante à l'échelle de la Région. Notre interlocuteur partage ainsi notre postulat et articule cet enjeu à l'aménagement et au SRADDET. Car en invoquant l'Assemblée des territoires et les EGRIM notre interlocuteur convoque le SRADDET.

*« Le schéma des transports est très important, c'est quand même le seul vrai schéma du SRADDET. On a forcément besoin d'y être attentif et de veiller à la cohérence. Le besoin de mobilité est un besoin fort et il y a une attente forte à pouvoir se bouger. Encore une fois quand on regarde la carte, on comprend bien qu'il y a un besoin de se bouger<sup>178</sup> »* (Vice-président aux Transports).

Le sentiment qui nous traverse étant que : c'est moins la mobilité qui est intégrée au SRADDET que l'inverse<sup>179</sup>.

*« Nous, si on l'a intitulé Occitanie 2040, c'est qu'on a souhaité qu'il sorte du simple carcan légal ». (Ibid.)*

Puisqu'il est question de sortir du carcan légal, l'entrée par les LGV semblerait tout indiquée.

## **II.6 Le TGV à contre-emploi : entre opportunité politique et politique d'opportunité**

*« La stratégie ferroviaire à l'échelle de la Région Occitanie est une et indivisible, elle ne connaît pas les effets de répartition territoriale des anciennes Régions. »* (Responsable du service infrastructure).

Dans cette nouvelle Région, pour Vincent Simoulins et Emmanuel Négrier (2023), la fusion s'apparente à l'image du mariage tel que le concevait Sacha Guitry : *« essayer de résoudre à deux des problèmes qu'on n'aurait pas eus tout seul »*. Mais rien ne serait possible sans amour, et c'est en cela que la thématique des LGV est intéressante. Saint-Exupéry disait qu'*« Aimer, ce n'est pas nous regarder l'un l'autre, mais regarder ensemble dans la même direction »*. L'hypothèse que nous défendons étant que sur le plan politique, la thématique de la GVF est un instrument de *realpolitik*.

La régionalisation des transports ferroviaires fait plutôt l'objet d'un consensus entre élus de tous bords, *« interventionnistes et libéraux, jacobins et décentralisateurs »* (Baronne 2008, cité par Revelli *op. cit.*). Quant aux LGV, il s'agit d'un sujet sur lequel la Région n'a pas compétence, qui intéresse des échelles d'accessibilité qui dépassent le cadre de la Région. Les projets de LGV permettent aux acteurs de l'exécutif de porter le regard dans la même direction. Implicitement, ils sont le support d'un discours qui projette la collectivité dans une dimension de projet, sur des temporalités qui l'inscrivent dans l'avenir et non pas sur les écueils du présent. Dans le contexte des élections régionales, de la fusion des Régions, de la construction du SRADDET, les projets de LGV peuvent se poser en instrument fédératif.

Le vice-président aux Transports Occitanie qui a eu l'amabilité de nous recevoir déclarait dans un média gardois qu'*« Il y a une habitude au Parti communiste : quand nous sommes en situation de pouvoir*

---

178 Comprendons politiquement pour ce dernier.

179 Sentiment qui est notamment né de l'examen des règles qui intéressent la mobilité à l'intérieur du modèle de développement en faveur du rééquilibrage.

*l'obtenir, nous demandons la compétence transport. [...] Les communistes sont engagés depuis toujours dans la défense du service public. Le développement des transports est l'une des clefs de l'autonomie et de l'égalité des territoires »*<sup>180</sup>.

Nous retrouvons ces éléments dans notre matériau, la politique de transport doit être mobilisée pour « *l'égalité des territoires, nous avons cette démarche, de veiller, de réfléchir, d'être obsédés, par le fait d'être attentif à ce que nos politiques soient des politiques qui permettent de s'approcher de cette égalité des territoires* » (Ibid.).

Lors du premier tour des élections régionales de 2015, notre interlocuteur était co-listier de Gérard Onesta (Europe Écologie Les Verts), et opposé aux projets de LGV. Lors de la fusion des gauches (à l'exception de LFI) durant l'entre-deux-tours, nous observons par la suite une harmonisation du discours.

Yannick Morisset : « *La littérature est claire, les LGV sont plutôt productrices d'anti-cohésion territoriale* »

Vice-président aux Transports : « *Je veux commencer par le côté pragmatique – à mon sens – les LGV, ce n'est pas le projet de se faire des nœuds là où il n'y en a pas besoin. Ce n'est pas une coquetterie la LGV, ce n'est pas parce qu'on ne savait pas quoi inventer que nous avons inventé cela.* »

Yannick Morisset : « *La Mandature a fait de la République des territoires un axe fort de sa politique et communique beaucoup sur les LGV, ce qui sur le plan de l'égalité des territoires peut être paradoxal.* »

Vice-président aux Transports : « *On a une nécessité de raccrocher Bordeaux par la LGV à Toulouse. Mais, dans le même temps, on a aussi besoin que le maillon entre Montpellier et Perpignan soit fait. Et il faut vraiment tordre le cou aux mauvais procès qui nous sont faits, la question elle n'est pas de vouloir une LGV pour avoir une LGV. La question posée, c'est que ces deux axes-là sont quasi saturés, ou en passe de le devenir. Ils ne pourront pas supporter une augmentation de trafic de voyageurs, et encore moins une augmentation du fret. Il faudra de toute façon envisager une nouvelle ligne. Faut-il envisager de construire une ligne nouvelle traditionnelle ? Ou n'est-ce pas le moment de faire une LGV ? Je crois que le simple fait de poser la question, on a la réponse en même temps. Je le dis comme ça parce qu'il faut vraiment tordre le cou à l'idée que la demande de LGV c'est un caprice, ou c'est parce que les autres en ont, et nous pas, c'est pas ça.* »

Le 17 septembre 2019, la présidente de Région via le site de la collectivité posait le constat de l'enclavement : « *Les LGV ont fait se rapprocher la France et l'Europe de la plupart des régions françaises sauf l'Occitanie à ce jour. Je demande l'égalité des territoires.* ». Le discours des vice-présidents est harmonisé à ce diapason :

« *Carole Delga s'est engagée sur les deux TGV parce qu'on relierait le couloir atlantique, le couloir méditerranéen et le bas, c'est un formidable outil de développement économique ça ! [...]. Aujourd'hui, Toulouse est à plus de quatre ou cinq heures de Paris, c'est dans ce sens qu'on veut l'égalité. C'est dans ce sens qu'on demande une égalité des territoires. Le TGV c'est un élément de cohésion énorme ! [...] La présidente l'a dit dix fois, c'est anormal, Toulouse*

180 Voir le média Objectif Gard du 2016/03/09 – on line.

*est la seule ville enclavée aujourd'hui ; une grande métropole qui est enclavée, et qui n'a pas de LGV, c'est injuste, le désert français ça suffit.* » (Vice-président des commissions Aménagement du territoire, Culture et Méditerranée).

Par voie de presse ou directement devant les représentants de l'État, la présidente défend bec et ongles son « *attachement à voir ces deux lignes de grande vitesse, c'est une question de justice* » (Vice-président aux Transports).

Les projets de LGV trouvent dans le discours une place favorable au crédit du développement économique et comptablement, une ligne de compte. C'est notamment sur ce dernier point que se bat la présidente de Région qui a entamé un bras de fer avec l'État pour qu'il finance ces projets. Politiquement, cette posture permet de cristalliser la mandature derrière sa présidente dans une coalition contre un « ennemi » extérieur, l'État. C'est en cela que les LGV sont un outil de cohésion politique. Ces éléments de discours alimentent notre hypothèse de la *realpolitik*. Et pour cause, les projets de LGV doivent résoudre tous les maux, même ceux du quotidien. L'équation est posée : + de LGV = + de TER.

**LE JOURNAL DE MA RÉGION** N°9  
Oct./Nov. 2017

La Région Occitanie  
Pyrénées - Méditerranée

LIGNES  
BORDEAUX - TOULOUSE  
MONTPELLIER - BÉZIERS - PERPIGNAN

+ DE LGV  
=  
+ DE TER

Pour l'arrivée de la grande vitesse  
dans notre région  
**Mobilisons-nous**  
Lire pages 2 à 7

**RENTRÉE 2017 :**  
400 EUROS D'ÉCONOMIE  
EN MOYENNE PAR ÉLÈVE  
Pages 10-11

**PATRIMOINE :**  
PARTEZ À LA DÉCOUVERTE  
DE VOTRE RÉGION  
Page 20

Source : bimensuel de la collectivité territoriale d'octobre – novembre 2017.

Figure n° 70 : Les LGV pour faire Région



Source : *Ibid.*

Figure n° 71 : Deux projets pour faire Région

	2017	AVEC LES LGV	GAIN
Bordeaux - Marseille	6 h 00	3 h 50	2 h 10
Toulouse - Paris	4 h 10	3 h 10	1 h
Bordeaux - Toulouse	2 h 05	1 h 05	1 h
Foix - Paris	5 h 40	4 h 40	1 h
Albi - Paris	5 h 15	4 h 25	50 min
Carcassonne - Paris	5 h 20	4 h 35	45 min
Perpignan - Paris	5 h 00	4 h 20	40 min
Nîmes - Perpignan	2 h 05	1 h 25	40 min
Montpellier - Barcelone	3 h 00	2 h 20	40 min
Toulouse - Montpellier	2 h 10	1 h 35	35 min
Montauban - Paris	3 h 45	3 h 10	35 min
Cahors - Paris	4 h 40	4 h 05	35 min
Auch - Paris	4 h 55	4 h 25	30 min
Narbonne - Paris	4 h 20	3 h 58	22 min
Tarbes - Paris	4 h 50	4 h 30	20 min
Montpellier - Béziers	40 min	22 min	18 min

Source : *Ibid.*

Figure n° 72 : Gains sur certains temps de parcours communiqués par la Région

L'organisation de la une du bimensuel de la collectivité permet de prendre la mesure du rôle du projet LGV Occitanie. Faisant ventre et tribune, deux projets de LGV sont mis en avant. Au regard du nouveau périmètre, ils constituent des drains tournés vers l'extérieur, mais qui dans une apparente dialectique doivent permettre de faire région. Par la magie de l'infographie, les projets LGV forment un cœur. Seule une politique de diffusion en articulation avec le réseau classique, à l'image de la politique menée en Région Bretagne peut donner un certain crédit à cette illustration.

Sous la bannière LGV Occitanie, deux projets coexistent. Malgré une stratégie ferroviaire une et indivisible (*supra*), les deux projets de LGV connaissent les effets de répartition des anciennes Régions. Si les gains de temps *ex post* ne nous semblent pas en mesure de placer Toulouse à portée de la région capitale, les données présentées permettent de rapprocher nettement Toulouse et Montpellier ou encore Montpellier et Béziers. Les effets LGV tels que présentés par les services de communication de la Région sur le plan intrarégional semblent plutôt liés au projet de la LNMP. Ils ne seront perceptibles qu'à l'horizon 2040.

Ces projets de LGV ont une forte inertie (temporelle), il n'est pas question de renverser la table. Pour l'exemple, les collectivités de la Région s'étaient engagées à hauteur de 223 millions d'euros pour la ligne Sud-Europe-Atlantique (SEA). Les ex-Régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, avec une attente de la *Generalitat* de Catalogne avaient engagé également leur CPER (2000-2006) en faveur d'une étude pour le tronçon Bordeaux, Toulouse, Narbonne.

Les éléments qui plaident en faveur des projets LGV ont infusé dans le SRADDET avec la volonté d'« insérer l'Occitanie dans le champ d'une mobilité européenne » (SRADDET p. 71). Nous retrouvons dans le schéma les éléments livrés en entretien : la nécessité entre Montpellier et Perpignan « de réaliser ce doublet de lignes, libérera de la capacité sur la ligne classique » (SRADDET Rapport d'objectif p. 116). Les TGV comme le fret emprunteraient la LGV, ce qui est une première en France pour des trains de fret. Autrement dit l'équation + de TGV = + de TER est résolue. « Tout est au mieux pour le meilleur des mondes »<sup>181</sup> ? ou sommes-nous candide ?

## II.7 Un modèle polycentrique structuré par les projets de LGV, ou l'enjeu de la diffusion

*« Quand on parle d'égalité des territoires, on considère qu'il n'est pas question de ne desservir que l'urbain, les villes, au détriment du rural. Dans notre géographie on ne peut pas se le permettre »* (Responsable du service infrastructure).

*« Dire qu'il y a une cohésion à l'intérieur de l'Occitanie par les LGV à mon avis c'est restrictif, pour nous c'est dans l'ensemble des mobilités »* (Vice-président des commissions Aménagement du territoire, Culture et Méditerranée).

L'hypothèse qui traverse cette sous-partie est dictée par la nécessité de remailler la Région par les réseaux de mobilités. Ceci, pour relever le défi qu'impose le périmètre à l'issue de la Réforme territoriale, et corrélativement d'unifier les deux armatures anciennes Régions. La pertinence des lignes étant de l'ordre de 50 à 100 kilomètres, la diffusion de la GVF à l'intérieur du périmètre de la collectivité aurait pour conséquence de faire territoire par une refonte du système de mobilité. Dans cette hypothèse, ceci permettrait de résoudre la dialectique d'une politique en faveur de la GVF qui, dans le même temps, s'inscrit au service d'une politique de proximité.

---

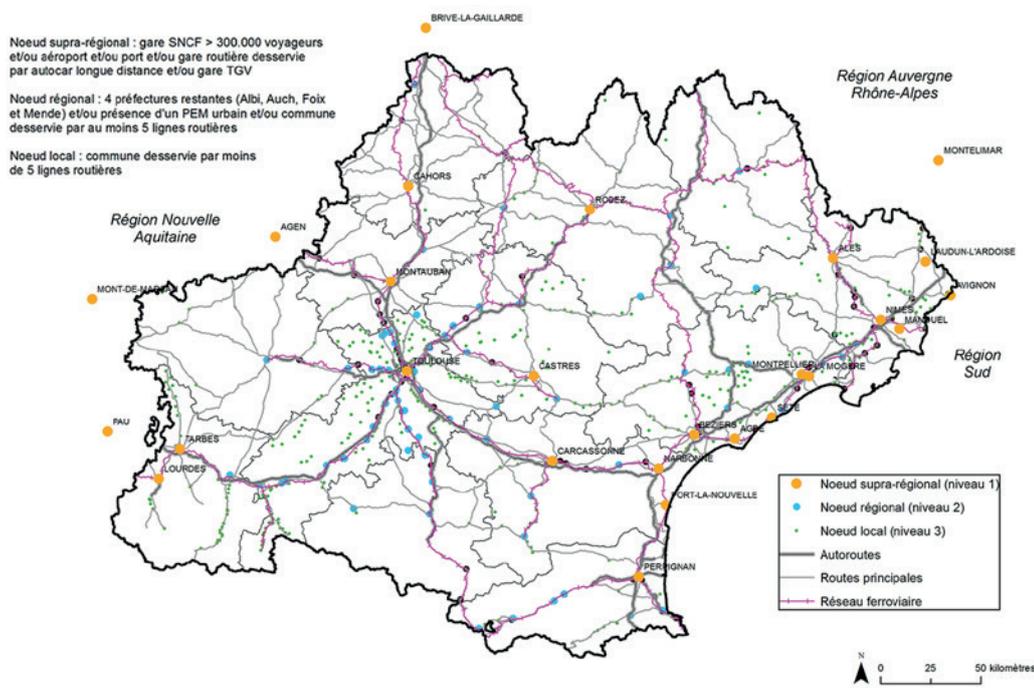
181 Gottfried Wilhelm Leibnitz (1646-1716).

Nous retrouverions ainsi la politique qui est menée en Région Bretagne, mais dans une configuration géographique différente. La nécessité de relier tous les maillons de la chaîne de déplacement s'inscrit également dans une logique de continuité des services publics. La rétractation du maillage de ces derniers induit un besoin de déplacement.

Présentée comme le pivot du rééquilibrage en ouverture de chapitre, la politique de mobilité de cette Région est mise au crédit de « *l'équité territoriale, de façon que chacun, quelle que soit sa situation géographique ait accès à un service de mobilité qui réponde à ses besoins et à ses pratiques (accès au travail, aux services, aux ressources d'éducation, aux services de santé, de loisir). Cet objectif suppose de concevoir une stratégie de mobilité adaptée aux situations locales et aux pratiques existantes* » (SRADDET p. 68).

Deux axes structurent la politique d'aménagement de la Région par les réseaux de mobilité. D'une part, un redéploiement de l'offre du quotidien au travers du réseau liO (pour Liens d'Occitanie). Et d'autre part, l'engagement de la mandature en faveur des projets LGV. L'intervention de la Région Occitanie dans les grands projets ferroviaires GPSO et LNMP s'inscrit dans le cadre d'une « *politique de développement économique, qui est la compétence directe de la Région et exclusive, mais également d'aménagement du territoire* » (Responsable infrastructure).

La GVF est le point de force de deux compétences structurantes pour la Région. Son articulation avec le système de mobilité doit permettre de relever le défi rayonnement. Pour rappel, aux défis de l'attractivité résidentielle et des solidarités territoriales, le défi du rayonnement constitue le troisième axe du SRADDET. L'enjeu identifié dans le SRADDET étant de « *doter la région d'un système ferroviaire performant* ». Le système polycentrique en cours de constitution peut se lire au travers de la réflexion menée au niveau des nœuds d'échanges stratégiques.



Source : SRADDET p. 73.

Figure n° 73 : Les nœuds d'échanges stratégiques

La politique régionale est articulée, en continuité de la desserte européenne et nationale, et ceci est clairement formalisé dans le SRADDET. Les axes à grande vitesse Bordeaux – Toulouse ; Nîmes – Montpellier – Narbonne – Perpignan sont amenés à former l’armature ferroviaire. Narbonne est perçue comme le point d’articulation d’un « Y » ferroviaire qui « *permettra de relier plus efficacement la Région Occitanie à Paris, aux autres métropoles du grand sud de la France (Bordeaux, Marseille, Lyon), et de créer des connexions efficaces avec les régions dynamiques de la péninsule ibérique (Catalogne, Pays basque, Madrid).* » (SRADDET p. 194).

Les portes d’entrée seront les points commutations entre le réseau LGV et TER, mais également les ports et les aéroports :

*« Sète, Montpellier, Nîmes, Toulouse, Perpignan, Narbonne et Port la Nouvelle, constituent des plateformes où s’articulent les différents niveaux de réseau de mobilité. Ces points stratégiques doivent à la fois assumer une fonction d’ouverture internationale, et une fonction de connexion des territoires situés à proximité. » (Ibid., p. 194).*

Plus largement, « *des étoiles ferroviaires régionales efficaces* » (Ibid.), doivent permettre la commutation entre les grands réseaux européens, les trains régionaux et les dessertes des trains d’équilibre du territoire sur les lignes classiques, et ainsi contribuer à désenclaver plusieurs sous-régions occitanes.

#### **Encadré n° 26 : Pour une politique de mobilité sans couture**

*« La politique régionale qui est menée chez nous, Occitanie, c’est d’assurer la complémentarité, et ne pas mettre en concurrence les projets de LGV avec les lignes régionales (les trains du quotidien). Souvent, on fait l’amalgame. L’opinion publique peut mettre en concurrence à la fois les TGV sur les LGV avec les trains du quotidien qui ont leur propre usage. La politique régionale menée c’est bien d’assurer cette complémentarité, de créer ce lien entre les deux, cette cohésion, entre usages TER et les grands projets structurants.*

*La ligne nouvelle ligne Montpellier-Perpignan et GPSO côté bordeaux-Toulouse a pour fonction d’assurer cette cohésion et ce lien entre le tissu urbain et le maillage régional du réseau liO avec les grands projets structurants. Voilà pourquoi la Région fait du lobbying pour l’aboutissement et la concrétisation de ces deux projets. C’est une nuance que je souhaitais apporter, car souvent on fait l’amalgame entre des choix à opérer sur de grands investissements lourds sur ces projets LGV et ça ne se fait pas forcément au détriment des lignes régionales et vice versa ».*

Responsable du service infrastructure – Région Occitanie.

La question du financement des LGV implique que la Région sorte de son champ de manœuvre et se pose en supplétive aux manquements de l’État par une politique en faveur des LGV, mais également pour le « *maintien et l’amélioration des trains d’équilibre du territoire* » (Ibid.). L’objet étant, de mobiliser leur fonction de desserte aux lieux qui ne bénéficient pas de l’accès à la GVF. Parmi les axes identifiés, nous trouvons les

*« trains de nuit Paris – Orléans – Limoges – Toulouse, Toulouse – Hendaye, Bordeaux-Marseille, Paris – Latour-de-Carol et Paris – Rodez. La Région a*

*repris l'exploitation du Cévenol (Nîmes – Clermont-Ferrand) et poursuit une expérimentation sur le maintien de l'Aubrac (Béziers – Clermont-Ferrand). Chacune de ces lignes sera coordonnée avec les services de TER, pour optimiser le maillage et éviter les concurrences » (Ibid., p. 194).*

Quant à la complémentarité LGV – TER, elle s'exprime sur le GPSO au niveau de la gare nouvelle de Montauban – Bressols. Elle est le point où s'effectue l'interconnexion directe entre la LGV et la ligne classique. Son pendant à l'est de la Région étant la gare de Nîmes Pont-du-Gard. Située sur le contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier par la GVF, elle est interconnectée avec les trains TER ayant pour fonction de desservir Montpellier – Nîmes – Tarascon.

La complémentarité train – autocar pour ce qui concerne le GPSO s'exprime notamment par les Aménagements Ferroviaires au Nord de Toulouse (AFNT). La recherche est à la complémentarité par une politique de rabattement des lignes d'autocars sur les haltes de gares ferroviaires au plus près de l'agglomération toulousaine. Le TAD converge également vers ce point. Le but est de générer une interconnexion entre le ferroviaire et le réseau urbain, soit le Véhicule automatique léger (VAL)<sup>182</sup> au niveau de la station de La Vache. Cet arrêt doit également interconnecter la ligne B du VAL et la future ligne C (Toulouse Aerospace Express, reliant Labège au site d'Airbus Colomiers), soit le projet de troisième ligne à horizon 2028. La complexité des articulations est le révélateur de la réflexion qui se pose au niveau des 46 PEM de la Région. Le projet est colossal, car cela implique de réarticuler les grilles horaires de tout le réseau sans qu'il y ait de laissés-pour-compte.

#### **Encadré n° 27 : Forger une organisation polycentrique par le rabattement du réseau du quotidien**

*« La diffusion des effets TGV doit permettre de déboucher sur des enjeux d'optimisation. Au travers de cette mise en cohérence, nous ne sommes pas sur des questions de rationalisation, ce n'est pas du tout l'enjeu. Il s'agit de vérifier s'il n'y avait pas des départs à cinq ou dix minutes près, pour des destinations qui étaient quelques fois assez proches. Il y a souvent cette logique-là, et il y a la logique de hiérarchisation des réseaux qu'on maîtrise davantage avec la compétence autocar en plus du TER. Désormais, on peut dire : non, je suis désolé, cette ligne d'autocar départementale, par exemple, elle avait peut-être des objectifs qui lui étaient propres, nous aujourd'hui, on considère que c'est un des maillons de la chaîne régionale de déplacement. Donc elle doit venir sur un rabattement ferroviaire, ou elle doit venir directement shunter telle ou telle desserte ; parce que l'enjeu ce n'est pas d'aller desservir tous les petits patelins. On le fera, par un autre moyen, mais celle-ci doit aller directement sur la grande agglomération. » (Responsable du service infrastructure)*

En contrepoint des projets LGV, le désenclavement se matérialisera « par l'extension équitable du réseau liO » (*op. cit.*, p. 153). Il s'articulera avec les trains nationaux (*op. cit.*, p. 71) dans une perspective d'égalité des chances de développement pour les territoires et de promotion sociale pour les habitants (*Ibid.*) à travers trois objectifs thématiques : l'accès aux mobilités du quotidien pour tous les usagers (objectif thématique n° 1.1), l'accès aux services sur tous les territoires (objectif thématique n° 1.2), une offre d'habitat à la hauteur de l'enjeu des besoins et de la diversité sociale (objectif n° 1.3). Soit les trois axes forts du modèle polycentrique.

Le réseau liO doit être un outil structurant d'aménagement du territoire. Dans une séquence en cascade, outre son articulation avec les LGV, il semble permis de s'autoriser à penser qu'il soit en cohérence, voire

<sup>182</sup> Toulouse dispose d'un VAL et non d'un métro.

qu'il détermine les opérations routières des départements inscrites au RRIR. Le réseau liO est un réseau assez chevelu, les Régions ont la charge du transport scolaire, donc la logique de rabattement ne devrait pas pouvoir faire l'objet d'un traitement systématisé. Enfin, dans le système de rabattement, les PEM sont amenés à avoir un rôle dans la cohésion des territoires et notamment au regard de la cohésion politique :

*« Sur les pôles d'échanges multimodaux, la démarche est de dire : il faut que cela vienne des collectivités parce que nous ne voulons pas, nous ne nous mettons pas, dans une démarche de caporalisation [...] ». (Vice-président aux Transports).*

L'action de la Région en vertu de l'égalité des territoires étant d'effectuer un travail d'identification : *« soit, ce sont des PEM de grande taille pour le ferré, pour les grandes gares nationales, soit ce sont des PEM urbains, soit ce sont des PEM ruraux. Si c'est urbain, on finance à 40 % et nous ne mettons pas un centime sur les études. Si ce sont des ruraux, on finance à 50 % et on prend en charge à 100 % les études. Pourquoi ? Parce que justement nous faisons une différence pour qu'on puisse atteindre l'égalité, il faut des mesures inégalitaires pour atteindre l'égalité. » (Vice-président aux Transports).*

La volonté de faire avec les habitants est également centrale et à ce titre la Région a lancé les États généraux du rail et de l'intermodalité (EGRIM). Une démarche qui vise à inclure la société civile dans le devenir de l'aménagement par les réseaux de mobilité. Sur le même pas de temps que la fusion des Régions, au printemps 2016, 37 réunions publiques ont été menées.

*« Les EGRIM sont l'expression populaire des enjeux exprimés et à tenir à la fois sur les trains du quotidien et la mobilité régionale, et les enjeux liés aux mobilités de la grande vitesse. » (Responsable du service infrastructure).* À l'issue six lignes furent identifiées et érigées en projet régional. Nous avons retrouvé ces lignes dans le SRADDET, le document ci-dessous étant extrait des travaux de thèse de Bruno Revelli.



Source : Revelli 2019 p. 442.

**Figure n° 74 : Lignes identifiées lors des EGRIM à l'échelle du réseau de l'Occitanie**

La Région s'inscrit dans une phase de conquête de son territoire par le rail : En 2015 la ligne du Train jaune est transférée de l'État à la Région, de même, la réouverture des lignes Alès – Bessèges, Rodez – Séverac-le-château dont le service fut suspendu en 2013 est prévue à l'horizon 2025-2026. La ligne Montréjeau – Luchon est un terrain d'expérimentation pour que le service soit assuré par des motrices à hydrogène. Une solution innovante au service du désenclavement des zones de montagnes<sup>183</sup>. Il y a une réelle volonté de la Région de se saisir de la politique ferroviaire pour affirmer la présence de la puissance publique. Tout particulièrement sur le segment Limoux – Quillan qui dessert la haute vallée de l'Aude. Ce segment, potentiellement peu massif en termes de volume, coûteux à remettre en service au regard des contraintes topographiques, confirme la volonté de conquérir par le rail des espaces en proie aux fragilités sociales et en déprise démographique.

La politique régionale est à la volonté de faire avec les territoires comme avec les habitants, c'est une véritable gageure à la mesure de l'état du réseau et de la taille du périmètre. Plus encore, la politique régionale est surtout bridée par l'État.

Responsable du service infrastructure : « *La majorité du réseau ferroviaire régional est en desserte fine du territoire. Ces lignes sont clairement identifiées dans le contrat de performance signé entre SNCF réseau et l'État comme ne pouvant bénéficier d'investissement que de manière limitée. Donc très peu de maintenance, très peu d'entretien, et SNCF réseau, qui ne participe que de manière extrêmement marginale aux investissements de renouvellement. L'enjeu il est très simple : moins on entretient une ligne, plus elle va se dégrader. Et comment gère-t-on une dégradation de l'infrastructure ?* »

Yannick Morisset : « *On diminue sa performance en imposant des ralentissements ?* »

Chargé de mission infrastructure, grand projet ferroviaire GPSO : « *Exactement, sauf qu'à l'excès, les trains finissent par tellement ralentir qu'ils ne seront pas au rendez-vous des points de croisements, qu'est-ce qu'on fait ?* »

Yannick Morisset : « *On crée des voies vertes pour bourgeois bohème ?* »

Responsable infrastructure : « *Vous brûlez les étapes, avant, on supprime un train. Dans ce cas-là, la Région se retrouve dans l'incapacité d'assumer sa compétence ou ses objectifs politiques. [...] Le contrat de performance qui a été signé en début 2017 entre l'État et SNCF réseau a très largement inspiré les orientations stratégiques du Rapport Spinetta et la tendance pour financer étant de renvoyer aux CPER.* »

Chargé de mission infrastructure, grand projet ferroviaire GPSO : « *Et les CPER n'attendaient pas le contrat de performance pour être bien remplis !* »

Yannick Morisset : « *D'autant que, le CPER - arrêtez-moi si je me trompe – mais il s'agit entre guillemets de développement. Et les CPER sont quand même bridés par la capacité d'engagement de l'État.* »

183 Lorsque le profil de la ligne est trop pentu et que les installations permettant l'électrification des voies ont été déposées, une motrice diesel ne peut assurer le service par manque de couple. L'hydrogène représente une alternative sérieuse à la réélectrification des voies et allie désenclavement, transition énergétique, innovation et développement industriel. La Région Occitanie a lancé un programme hydrogène vert en ce sens. Trois rames circuleront entre Montréjeau et Luchon, construites par Alstom, notamment à Tarbes pour la partie hydrogène.

Responsable du service infrastructure : « *Oui, le contrat de plan, on l'a appelé contrat de projet de fait, et ce n'était pas dédié aux petites lignes.* »

Yannick Morisset : « *Les CPER ont été révisés au moment de la fusion.* »

Chargé de mission infrastructure, grand projet ferroviaire GPSO : « *Oui début 2016, et juste avant le contrat de performance.* »

Responsable du service infrastructure : « *Tout à fait, à enveloppe constante et avec des modifications extrêmement marginales.* »

La Région, en tant que territoire, est une réordination de l'espace dont les arrangements territoriaux sont le fruit des mailles, nœuds et réseaux, ces derniers, étant aujourd'hui ceux qui contribuent le plus à la formation des territoires (Raffestin 1986). La mobilisation des projets LGV par la mandature, dans le contexte de fusion, valide leur rôle au service de la cohésion politique. Le temps d'accès aux services, à l'emploi, c'est le temps court, le temps du quotidien, le temps de la proximité. Et la proximité, c'est la clef de la territorialité des collectivités politiques (Vanier 2010).

La naissance de cette Région par un processus de fusion a conduit la Région à faire le choix de mener une politique très volontariste en faisant de la mobilité un axe déterminant du SRADDET. La mobilisation des projets de LGV à contre-emploi, par une politique de diffusion couplée au réseau liO, et plus particulièrement aux PEM, nous semble permettre à la Région de parachever les contours d'un modèle polycentrique dans le cadre de la démarche SRADDET, en cohérence avec la politique d'égalité des territoires, placée sous le signe de l'équilibre.

## **II.8 Une politique de mobilité au milieu du gué : le cas de la Région Pays de la Loire**

« *La connexion du territoire implique un maillage infrarégional permettant d'articuler le réseau structurant avec les réseaux de proximité* » (SRADDET p. 20)

Au moment où le Gouvernement se désengageait du projet aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes, nous avons jugé utile de retourner à Nantes un an après notre premier entretien avec l'équipe technique en charge du SRADDET. C'est dans ce contexte que nous avons retrouvé notre interlocuteur. Par la même occasion, nous avons conduit simultanément un entretien avec l'équipe technique transport et le service communication-marketing attaché au transport.

Dans le SRADDET est affichée une véritable volonté de « *construire une mobilité durable pour tous les Ligériens* » (*Ibid.* p. 62). Tous doivent pouvoir « *accéder facilement aux lieux de services, de loisirs et d'emploi et disposer d'un mode de transport adapté, accessible et écologiquement performant à un coût acceptable* » (*Ibid.*). Ces éléments sont arrimés à l'objectif « *développer les transports collectifs et leur usage* » (n° 8). Globalement, l'adaptation de l'offre de transport doit permettre d'encourager le report modal vers les transports collectifs. L'ambition étant de faire évoluer la part du transport collectif de 8,4 % en 2015 à 12 % en 2030 et 15 % en 2050.

Pour cela, deux stratégies ont été mises en œuvre. La politique menée pour renforcer l'attractivité du réseau de transport collectif passe par la restructuration de l'offre et l'amélioration de sa lisibilité aux usagers. Une politique d'optimisation du réseau ferroviaire fut menée afin de renforcer les lignes structurantes qui pourraient alimenter l'hypothèse d'un modèle d'organisation polycentrique, maillé par les réseaux de mobilité.

*« Nous en Pays de la Loire, nous avons la chance d'avoir dans notre Région un terreau qui est assez favorable au transport régional du quotidien. C'est-à-dire que nous avons une répartition intéressante des agglomérations : Nantes – Saint-Nazaire 64 km, Nantes – Angers moins de 90 km, Angers – Le Mans 90 km, Nantes – La Roche-sur-Yon 77 km, bref, des distances qui permettent chaque jour à des personnes de prendre le train pour aller travailler d'une ville à l'autre. Donc le TER, en cela, il a toute sa pertinence. Ce n'est pas donné à toutes les régions d'avoir un maillage urbain aussi intéressant. Cependant, dans le passé on avait des trains avec des politiques d'arrêt qui étaient un peu erratiques – c'était lié au poids de l'histoire – et finalement, on essayait avec un même train de satisfaire différents marchés, et en cherchant à contenter tout le monde, on finissait par ne satisfaire personne » (Équipe technique transport).*

Pour pallier cela, la Région a décidé de mettre en place dès 2017 une politique de cadencement ferroviaire et dans le même temps de réorganiser sa grille horaire. Le cadencement faisant partie de la volonté de valoriser l'étoile ferroviaire nantaise.

*« Nous faisons partir des trains à intervalles réguliers depuis Nantes. On a mis en place des trains avec des politiques d'arrêts minimales. Elles sont d'abord là pour relier dans les temps de parcours les plus attractifs possibles les villes entre elles » (Équipe technique transport), et ce, « avec une meilleure information aux voyageurs » (Service communication-marketing attaché au transport).*

La rationalité technique qui a concouru à réorganiser le réseau ferroviaire est inféodée à une typologie de territoires :

*« Vous avez la desserte interurbaine avec des politiques d'arrêts minimales pour avoir des temps de parcours les plus attractifs possibles ; on a mis en place à côté des missions de trains qui visent à satisfaire le périurbain à proximité des agglomérations, et puis des trains avec des arrêts de proximité pour continuer à desservir le milieu rural. Nous avons donc mis un type d'offre de train au plus près possible d'un type de marché à satisfaire. » (Équipe technique transport).*

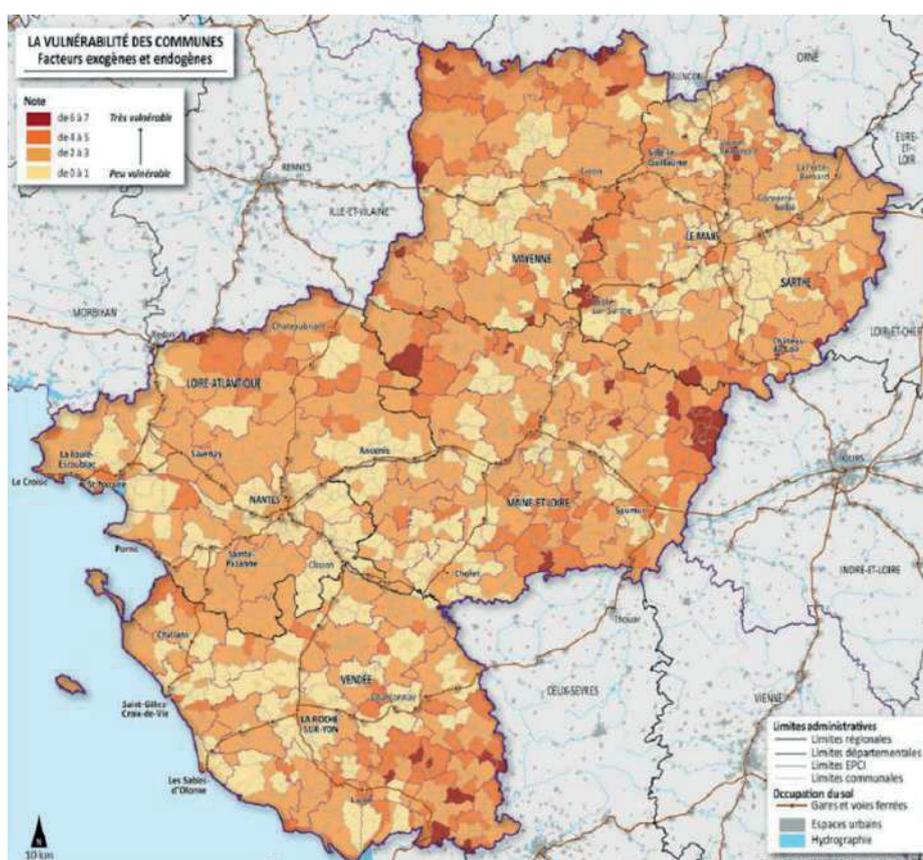
Cette façon de revisiter l'offre ferroviaire à partir d'une typologie de territoires doit pour les services de communication permettre d'améliorer la lisibilité de l'offre, l'information aux voyageurs :

*« En spécifiant chacun des trains, à chacun des types de marchés, pour nous, c'est beaucoup plus facile de communiquer sur l'offre qu'on propose [...] Avec l'idée de construire des parcours directs pour le plus grand nombre, mais sans mettre de côté des parcours moins massifs en termes de volume, et de leur proposer toujours une solution... mais pour eux, ça sera évidemment... avec une correspondance. Ce système-là est pensé en fonction des différents marchés. Et en fonction de la quantification des différents marchés, on priorise et on optimise les correspondances. » (Service communication-marketing attaché au transport).*

Ces éléments ont été recueillis à un moment où le SRADDET était à l'état d'embryon. Nous les retrouvons dans le schéma approuvé en 2022 : *« l'amélioration du cadencement, l'optimisation des horaires et des conditions de rabattement font partie des opportunités d'ouvertures de dessertes en milieu rural » (op. cit., p. 91).*

La politique régionale du SRADDET s'appuie sur la stratégie régionale des mobilités, afin que soit assurée « la complémentarité entre les pôles urbains et le territoire rural environnant » (Ibid., p. 81). Tous les modes de déplacements sont concernés et c'est au nom « des enjeux de cohésion et d'équilibre du territoire régional » que la Région entend « améliorer l'accès aux réseaux de transports et développer les modes de déplacement les plus adaptés pour permettre aux territoires ruraux d'atténuer leur dépendance aux mobilités carbonées (co-voiturage, transport à la demande, développement des lignes de bus, etc.) » (op. cit., p. 109).

Les données de l'INSEE mobilisées dans le SRADDET font du déploiement du transport de masse un réel défi, car 1,16 million d'habitants – soit 32 % de la population régionale – résident en dehors des grandes unités urbaines. La cartographie ci-dessous permet d'observer que les fragilités sociales en matière de mobilité se situent aux franges des départements. Sont-elles un effet de bord lié à l'exercice de la compétence autocar par le département ? Cela reste une hypothèse, la méthode qui a présidé à l'élaboration de la carte n'est pas précisée. Y a-t-il une volonté régionale de s'en saisir ? Sur ce point, nous avons été en mesure de prendre le pouls de nos interlocuteurs, ceux-ci nous donnant le sentiment d'une politique au milieu du gué, en cours de réflexion.



Source : SRADDET p.28.

### Figure n° 75 : Approche sociale de la mobilité dans les territoires peu denses

La ruralité est un élément central du projet politique de cette Région et l'enjeu se précise sur la volonté de « Répondre aux besoins spécifiques dans les zones peu denses (objectif n° 10), là où le transport collectif est plus difficile à développer, mais où l'enjeu de désenclavement est essentiel, notamment pour

*certaines catégories de populations qui n'ont pas accès à la voiture individuelle » (op. cit., p. 62). Il y a une vraie volonté affichée de réduire les inégalités en se saisissant de la politique de mobilité.*

Les compétences du département en matière de transport furent transférées à la Région au premier septembre 2018, soit trois mois avant la collecte de notre matériau. Si, au même moment, la politique de l'Occitanie naissante est à la volonté de se saisir de cette compétence pour faire territoire en lien avec les projets de LGV, la question de la cohérence entre les modes de transports semblait moins affirmée dans cette Région de l'ouest.

*Équipe technique transport : « Il y a un gros travail qui va être mené, mais cela va se faire dans le temps. On va essayer effectivement de structurer le réseau autocar mais la complémentarité entre les modes, il nous faut la renforcer, la travailler, cela va se faire sur des années. Mais les réseaux qui ont été construits par les départements après 30 ou 40 ans d'exercice de la compétence transport, il n'y a pas de raison qu'on les remette en question du jour au lendemain. On n'a pas la prétention ici, à Nantes, de mieux savoir que ceux qui ont travaillé sur la compétence dans les départements pendant plusieurs décennies. Et vous avez aussi et surtout des contraintes qui sont tellement importantes sur les finances publiques qu'on n'est pas dans le correctif. On n'est pas dans la démarche de se dire qu'on va créer une offre pour induire une demande, de corriger un effet. La politique de transport vient souvent après. Pour essayer de corriger, c'est comme si on mettait un sparadrap sur une jambe de bois ».*

*Service communication-marketing attaché au transport : « Cette politique est là pour accompagner des dynamiques qui sont déjà là. »*

*Équipe technique transport : « Par contre, il est normal qu'on se pose des questions au moment du transfert des compétences sur la structure du réseau globalement et il y a certainement des choses qu'on peut modifier, améliorer, du fait qu'il n'y aura plus de frontière entre les départements donc il y a certainement des synergies ou des améliorations à faire là où les départements ce parlaient peut être moins bien ou peu . »*

*Yannick Morisset : « C'est lié à des problèmes politiques »,*

*Équipe technique transport : « oui, quand on travaille au sein d'un territoire bien délimité en matière de transport on se concentre d'abord sur son territoire avant de regarder pleinement et finement ce qui pourrait être fait en matière de liaison interterritoriale j'ai envie de dire. Alors que s'il n'y a plus de limite départementale on va pouvoir améliorer certaines liaisons supradépartementales enfin... »,*

*Équipe technique SRADDET : « Si l'on trouve pertinent de gérer en même temps la Mayenne et la Sarthe parce qu'il y a une économie de moyen à réaliser on le fera, mais on n'est pas Superman. ».*

La diversité des solutions de mobilité proposées est pensée dans une logique de complémentarité entre les modes, et en rabattement autour des nœuds ferroviaires qui sont les pivots de l'organisation du système. La Région entend « Prendre des dispositions propices au maintien et au renforcement de

*l'offre des lignes ferroviaires existantes, notamment les lignes TER, qui jouent un rôle essentiel dans la desserte, la connexion et la cohésion des territoires sans omettre le rôle des lignes autocars régionales régulières en complémentarité et / ou rabattement sur le réseau structurant régional des transports collectifs » (op. cit., p. 166).*

Tous ces éléments apparaissent cohérents avec le projet de mise en égalité des territoires au regard du lien entre les règles inhérentes à la politique de mobilité et leur lien avec les objectifs du projet de territoire que nous avons identifié.

## **II.9 À l'ouest rien de nouveau, ou presque**

Dans notre présupposé de départ, l'abandon du projet aéroportuaire crée de nouveaux besoins : celui d'avoir une vision prospective renouvelée, celui de maintenir des connexions performantes avec les aéroports parisiens, sans déstabiliser la cohésion interne de la Région. Nous faisons l'hypothèse que la non-réalisation de la plateforme aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes devrait poser avec plus d'acuité d'une part, l'intégration de la GVF dans la démarche prospective du SRADDET. Et d'autre part, que cette intégration se fasse au bénéfice d'une réflexion articulée avec l'ensemble de la chaîne des mobilités. En somme, il s'agit d'éviter que l'hypothétique besoin de connexions longue distance ne déstabilise la cohésion régionale.

*« L'annonce par le Gouvernement de l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en janvier 2018 s'est traduite par un report du calendrier d'élaboration du SRADDET et à la mise en œuvre d'une démarche spécifique « Ma région 2050 », un exercice renouvelé et élargi de prospective » (SRADDET p.6 ; p. 56 ; p. 59).*

La disparition de cet actif métropolitain fait jaillir le besoin impérieux d'une vision renouvelée de l'aménagement de cette Région. La nécessité de bâtir « *une vision de long terme est indispensable pour identifier les solutions d'accessibilité suprarégionale, intracommunautaire et internationale, de la région et plus largement du grand Ouest hexagonal* » (op. cit., p. 96). La Région cherche à « *conforter sa place européenne et internationale au moyen d'une accessibilité renforcée* » (Ibid., p.62). Nous retrouvons ces éléments à la lecture de l'objectif n° 14 : assurer la connexion nationale et internationale de la Région au moyen d'infrastructures de transport adaptées.

- **Améliorer les liaisons ferroviaires nationales et inter-régionales :**
  - Développer l'accès ferroviaire à Paris et à ses aéroports :
    - Améliorer à court terme la qualité de service de la liaison ferroviaire vers Paris : accélérer la mise aux standards de protection de ligne LGV sur l'axe Nantes-Angers-Sablé ;
    - Améliorer la régularité, la fiabilité, la capacité et le temps de parcours de l'axe Nantes – Paris ;
    - Créer une voie supplémentaire entre Massy et Valenton, qui permettra d'augmenter la capacité de cette ligne, sa robustesse et de faciliter les liaisons TGV province-province depuis et vers l'Ouest de la France ;
    - Etudier la liaison de la gare de Massy-TGV à l'aéroport d'Orly et la réalisation d'une gare TGV à Pont-de-Rungis ;
    - Désaturer le nœud ferroviaire de Nantes ;
    - Faciliter l'obtention de financements européens au profit de l'axe Saint-Nazaire/Nantes/Angers/Tours dans le corridor Atlantique du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).
  - Poursuivre la réalisation du projet de pôle d'échange multimodal de Nantes ;
  - Améliorer les liaisons ferroviaires entre Nantes, la Loire-Atlantique et la Bretagne : étudier la réalisation d'un barreau de ligne nouvelle entre Rennes et Redon ; moderniser le réseau existant notamment en améliorant la signalisation entre Nantes et Redon, via Savenay ;
  - Poursuivre les opérations du volet ferroviaire du CPER 2015-2020 :
    - Moderniser l'axe Nantes-Bordeaux ;
    - Réaliser le contournement ferroviaire des sites industriels de Donges ;
    - Poursuivre le transfert des installations ferroviaires de l'île de Nantes.
- **Pérenniser les lignes ferroviaires régionales ;**
- **Réaliser les adaptations d'infrastructures nécessaires sur le réseau ferroviaire régional pour permettre l'augmentation de l'offre en heures creuses ;**
- **Améliorer les liaisons routières :**
  - Accélérer la fluidification du périphérique nantais ;
  - Poursuivre les études nécessaires en vue de la réalisation d'un nouveau franchissement de la Loire à proximité de Cheviré et à Ancenis ;
  - Réaliser un projet alternatif à l'A831 dans le sud-Vendée ;
  - Poursuivre les opérations identifiées sur le réseau routier d'intérêt régional.

Le réseau d'itinéraires routiers d'intérêt régional devra, dans la mesure du possible, favoriser une route multimodale et partagée s'appuyant sur les aménagements en faveur des transports en commun, du covoiturage et des modes actifs (voies réservées, aires de covoiturage, réseaux cyclables basés sur le Schéma régional des véloroutes et voies vertes...).

Source : SRADDET p. 97.

**Figure n° 76 : Énumération exhaustive des buts assignés à l'objectif n° 14 : assurer la connexion nationale et internationale de la Région au moyen d'infrastructures de transport adaptées**

La Région cherche à maintenir des liaisons performantes avec les aéroports parisiens par un intérêt marqué pour les portes d'entrée régionales qui permettent d'assurer des connexions nationales et internationales. Cela sous-tend le réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique, l'amélioration de son accessibilité par le développement des modes de transport collectifs. Ces éléments font partie des projets du Contrat d'avenir signé entre l'État et la Région en février 2019<sup>184</sup>. En somme, l'enjeu de connectivité avec l'extérieur a des effets à toutes les échelles de l'aménagement. Une montée en capacité de l'aéroport de Nantes-Atlantique, corrélativement, induit de fluidifier les liaisons vers Paris. Ces besoins de déplacements induisent également la nécessité d'articuler le TGV au TER.

Équipe technique Transport : « *Au niveau de la complémentarité entre le TER et le TGV, en fonction des périodes de la semaine on peut avoir, je crois, jusqu'à 20 ou 30 % de client TER qui sont en correspondance avec les TGV aussi bien à Nantes, qu'à Angers ou au Mans par exemple. On va travailler à optimiser les correspondances entre le TER et le TGV. Mais il faut travailler à optimiser les correspondances avec les TGV tout en faisant en sorte que les horaires des trains TER qui arrivent à Nantes puissent aussi, dans la mesure du possible, correspondre à des besoins de personnes qui viennent embaucher à Nantes. Il faut concilier les deux, ce qui n'est pas toujours facile* ».

Yannick Morisset : « *Le TGV est cadencé depuis 1999 sur la colonne vertébrale de la Région si je ne fais pas erreur.* »

Équipe technique Transport : « *Oui, un train toutes les demi-heures en heure de pointe, et un train toutes les heures en heure creuse. Il y a eu un énorme travail de refonte des horaires TER sur Nantes et Angers, notamment pour faire en sorte qu'un maximum de territoires puisse bénéficier de la grande vitesse.* »

Yannick Morisset : « *Et actuellement avec l'abandon de Notre-Dame-des-Landes et l'ouverture de la LGV BPL la Région peut-elle jouer sur deux tableaux ? J'entends par là, maintenir sa cohésion régionale tout en cherchant à rallier les hubs de la région capitale notamment à partir Nantes ? Puisque TGV comme TER partagent en partie le réseau classique.* »

Service communication-marketing attaché au transport : « *Cela va complexifier l'organisation du TER sur l'épine dorsale de notre réseau.* »

Équipe technique transport : « *Nous sommes très tournés vers Paris, et l'axe Nantes-Angers est saturé. On ne fait pas ce qu'on veut en heure de pointe. En termes de gain de temps de parcours aujourd'hui, si l'on veut faire mieux...* »

Yannick Morisset : « *Faire mieux ? Cela dépend du prisme, pour moi, Nantes est à un petit peu moins de deux heures de Paris là où Rennes est à 1h30 c'est là que cela se joue* ».

Équipe technique transport : « *Exactement, donc la question que moi je pose, c'est : demain, si une nouvelle LGV devait être construite, est-ce que c'est Nantes-Rennes la priorité ? Où est-ce que c'est une extension de la LGV au-delà de Sablé pour se raccrocher vers Nantes ?* »

184 Ce contrat pose les contreparties entre l'État et la Région à la suite de l'abandon du projet de plateforme aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes.

Service communication-marketing attaché au transport : « Attendez ! attendez ! moi ce que je voudrais ajouter – et je pense que nos élus le voient comme ça – ils n’opposent pas renforcer l’attractivité de notre territoire vers Paris et le renforcement de Nantes avec la cohésion régionale. »

Yannick Morisset : « Ce n’est pas de l’opposition, c’est qu’aujourd’hui dans la configuration du réseau de ville on ne peut pas tout faire. »

Service communication-marketing attaché au transport : « Donc le choix, là vous enregistrez, mais le choix à un moment donné c’est celui-là. Un choix des collectivités qu’elles ne pourront pas financer seules. »

Yannick Morisset : « J’entends bien, après ce n’est pas à la Région de financer des LGV. »

Service communication-marketing attaché au transport : « Oui oui, mais du coup il y a des questions de procédures, et cætera. Et puis après, il y aura des questions de choix qui seront au-delà de la simple Région Pays de la Loire. Donc oui, les élus... les élus aujourd’hui ils n’ont pas porté leur choix sur l’un ou l’autre des projets. Ils ne les opposent pas, parce que personne aujourd’hui ne les a mis devant ce choix-là comme vous le faites. Ils ne se posent pas la question en ces termes-là. Et même si après la LOM il y a aura peut-être des choix à faire, il n’y aura pas de priorisation des enjeux de desserte de manière aussi clivés. »

Yannick Morisset : « Il faudra une alternative au fait de faire circuler des TGV sur des voies TER ».

Service communication-marketing attaché au transport : « Mais nous faisons aussi l’inverse et pour avoir une lecture territoriale complète, j’ajouterais, peut-être, une desserte structurante qui a été mise en place par la Région à compter de juillet 2017 [...]. »

Équipe technique transport : « Oui, tu as raison ».

### Encadré n° 28 : La virgule de Sablé-sur-Sarthe<sup>1</sup> un intrus dans la chorématique

La virgule de Sablé est un projet ferroviaire proposé par la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT), projet, qui a obtenu en 2011 la DUP. Elle est présentée ici à double titre : d'une part pour son originalité, car elle peut constituer un matériau nouveau dans la littérature scientifique sur les questions de cohésion régionale et d'autre part, car c'est dans le contexte d'économie de moyens que nous venons de relater que malgré tout, la Région Pays de la Loire essaie de structurer son réseau tout en essayant de tirer profit de la LGV BPL.



Source : Nègre 2018.

### Figure n° 77 : La virgule de Sablé<sup>2</sup>

L'originalité du projet réside dans le fait de faire emprunter aux TER des tronçons dédiés à la grande vitesse. Cette virgule est en lien direct avec la LGV BPL qui relie Paris – Rennes. La Région Pays de la Loire cherche à utiliser à plein la LGV qui traverse la partie nord du territoire régional. Pour ce faire, en Sarthe, un barreau de raccordement de 3,612 km a été conçu : la virgule de Sablé-sur-Sarthe. Les TER pouvant approcher les 200 km/h avec les aménagements *ad hoc*. Le transport express régional à grande vitesse implique notamment l'investissement dans le parc ferroviaire dans des automotrices bi-modes et des aménagements de signalisation.

1 Raccordement n° 408.345 selon la nomenclature du réseau ferré national.

2 Bastion de François Fillon.

Équipe technique transport : « *C'est une première mondiale.* »

Service communication-marketing attaché au transport : « *En fait, ces trains-là permettent du coup d'offrir des liaisons rapides entre Nantes – Ancenis, Nantes – Angers, Sablé, Laval, Vitré et Rennes. Aujourd'hui, pour faire Angers – Laval avant juillet 2017, on était contraint, soit, d'utiliser la ligne d'autocar régionale, soit en train, de faire Angers – Le Mans puis Le Mans – Laval. Donc avec ces nouveaux services de trains TER qu'on fait passer par la virgule et la LGV on a complètement restructuré notre réseau régional.*

*Vous savez, dans le SRADDET on peut avoir une politique hyper volontariste en aménagement du territoire en envisageant des projets colossaux, mais ce n'est pas le monde dans lequel on vit en termes de finances publiques ».*

Équipe technique transport : *« Oui, on est un peu sclérosé »,*

Service communication-marketing attaché au transport : *« Alors comment on fait ? »*

Yannick Morisset : *« On fait plus avec moins ? »*

Service communication-marketing attaché au transport : *« Exactement ! »*

Équipe technique transport : *« Sauf que plus avec moins quand on connaît le système ferroviaire et son inflation chaque année, l'équation c'est la quadrature du cercle. »*

Yannick Morisset : *« Oui... enfin... les Régions pratiquent des offres à 1 euro. »*

Équipe technique transport : *« Oui, et ce, alors même que nos mêmes élus à l'époque pleuraient à Paris que les dotations de l'État par rapport aux transferts de compétences qui ne suivaient pas, et que le système ferroviaire en plus, connaissait l'effet ciseau entre les nouvelles charges qu'on connaissait, c'est-à-dire : hausse des péages et baisse des dotations de l'État qui n'étaient pas au rendez-vous. Et ce, alors qu'on avait toutes les peines du monde à financer le réseau régional et c'est ce qu'on disait à Paris, tandis qu'en local on mettait en place le 1 euro pour les abonnés. Alors que personne n'avait jamais rien demandé, et qu'on n'avait jamais eu aucune critique sur le niveau des tarifs des abonnements. »*

Yannick Morisset : *« C'est curieux... »*

Équipe technique transport : *« De ? l'avoir mis en place ? »*

Yannick Morisset : *« Oui... d'autant que ce qui est injecté dans de telles tarifications n'est peut-être pas injecté dans la partie investissement. »*

Équipe technique transport : *« Complètement, mais on l'a mis en place tel qu'il avait été conçu dans la campagne électorale des régionales de 2010, parce qu'il y avait un homme, ici, au cabinet du président qui avait pour ainsi dire, tenu la plume du programme national PS à l'époque. Donc il ne se voyait pas ne pas mettre en place la mesure dans sa propre région. »*

Service communication-marketing attaché au transport : *« En revanche, nous avons été tout de même en mesure de faire plus avec moins comme vous dites et la virgule de Sablé me semble intéressante pour vos travaux de cohésion régionale. »*

La volonté politique au regard des éléments de contexte et de la configuration du réseau ferroviaire nous renforce dans le sentiment que les effets de la GVF dans cette Région sont des éléments perturbateurs, ou générateurs d'anti-cohésion régionale. Un équipement comme le projet d'aéroport du Grand Ouest aurait permis selon nous de rapprocher Nantes, la Bourgeoise, de Rennes, la ville d'État et d'éviter une course aux aéroports de la région capitale depuis Nantes. Dans cette Région, la GVF semble poser plus

de problèmes qu'elle n'en résout dans la mesure, où, pour l'heure, l'avion sur rail emprunte le réseau classique de Nantes à Sablé-sur-Sarthe.

Équipe technique SRADDET : « Vous l'avez très bien dit tout à l'heure, la colonne vertébrale de la Région, c'est l'axe magistral Nantes – Angers – Le Mans – Paris, et tout s'articule autour de cela. Avec L'abandon de Notre-Dame-des-Landes, c'est le Grand Ouest qui est remis en cause et il y aura des répercussions sur d'autres projets. Y compris sur la LGV BPL, et c'est là où vos remarques sont très justes, les Bretons avec la LGV vont plus être attirés par Paris que par Nantes. Et en effet, sans cet équipement, Nantes va potentiellement chercher à accroître la performance de sa liaison avec Paris. Mais le plan B, il n'y en a pas ».

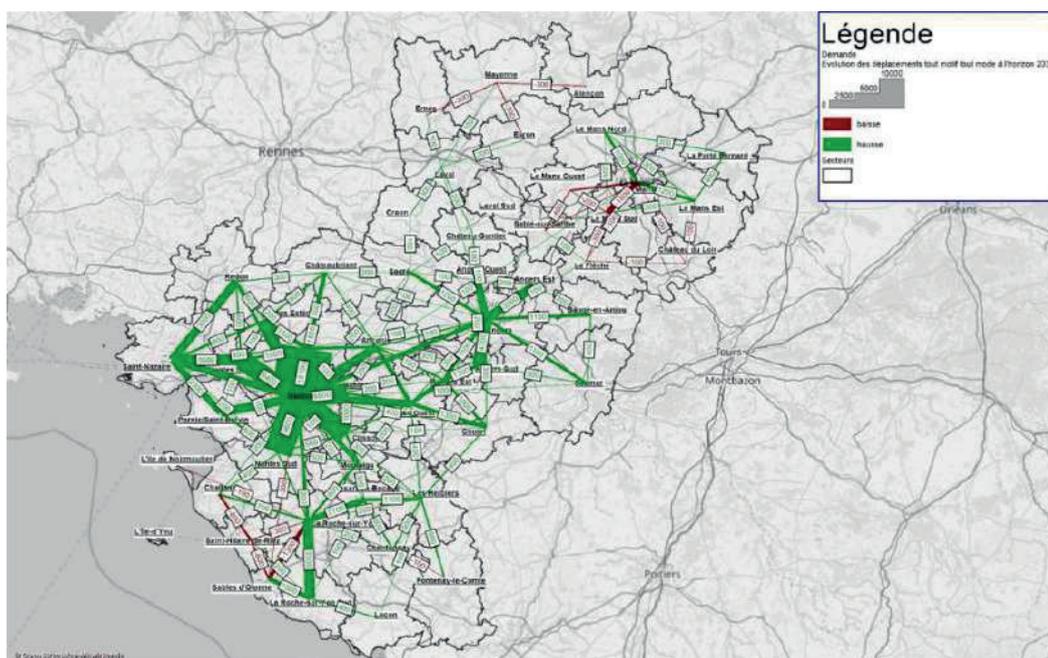
Yannick Morisset : « Alors, feu la réunification de la Bretagne par les réseaux ; chaque capitale pouvant chercher à rallier au plus vite les aéroports de la région capitale ».

Équipe technique SRADDET : « Anne de Bretagne doit se retourner dans sa tombe. Il y a eu une demande de compensation vis-à-vis de Notre-Dame-des-Landes, auprès de l'État par la Région : Si vous ne nous donnez pas l'aérien, donnez-nous la LGV, soit un direct Paris – Nantes en 1 h 30 ».

Si c'est là un des paradoxes de la décentralisation à la française, en revanche cela ne résout pas le dilemme de la cohésion régionale. Ces dernières années « de nombreuses lignes régionales TER enregistrent des hausses de fréquentations : Le Mans – Angers, Nantes – Saint-Nazaire, Nantes – La Roche-sur-Yon, Nantes – Clisson. En 2015, la fréquentation de la liaison en train TER Nantes – Ancenis – Angers a atteint plus de 2,4 millions de passagers, en hausse de 78 % par rapport à 2004. La pérennisation des lignes ferroviaires de desserte fine du territoire est un enjeu important ; des travaux sont programmés sur de nombreuses sections » (op. cit., p. 36).

Dans cette Région la politique de mobilité donne le sentiment d'être traitée de manière segmentée, avec d'un côté, des enjeux de déplacements du quotidien, et d'un autre côté, des enjeux de connexion extra régionaux. Des enjeux, qui tous empruntent l'axe magistral Nantes – Angers – Le Mans. Ce déficit peut être lié à l'appropriation politique du SRADDET. Dans cette hypothèse, la politique électorale serait au poste d'aiguillage. Bien que le SRADDET fut reporté pour approfondir la démarche prospective, la LGV n'apparaît pas particulièrement dans le SRADDET. L'objectif n° 14 qui intéresse les besoins de connexion nationaux et internationaux (figure n° 76 – supra) n'est pas intégré au projet « aménagement et égalité des territoires » (objectifs n° 1 ; 2 ; 8 ; 10).

Faut-il relier ceci au programme de la mandature qui a été élue avec un programme de Région rurale ? Nous n'avons pas la réponse. En revanche, il semblerait que dans le même temps que des éléments de discours, sur le plan technique, se précisent autour du renforcement de l'étoile ferroviaire nantaise, il y a un relatif manque de volonté politique de mobiliser par exemple le TER au service de la desserte du périurbain nantais. Ceci peut apparaître antinomique avec l'impératif de rentabilité inhérent au transport de masse qui s'accommode mal aisément des espaces peu denses, mais plausible au regard des besoins de déplacements.



Source : SRADDET – Région Pays de la Loire p. 37.

### Figure n° 78 : Évolution de la demande régionale à l'horizon 2030 : déplacements tout motif

La restitution qui suit atteste bien que la politisation de l'aménagement du territoire entre en résonance avec les besoins de mobilité à venir. Nous ne sommes pas spécialistes du transport pour lever toutes les contraintes techniques qui pourraient s'opposer à nos arguments. Néanmoins, il ressort de notre entretien que notre réflexion est partagée et que le TER peut contribuer à répondre à des besoins de déplacements qu'il faudra d'une manière ou d'une autre satisfaire en zone périurbaine.

*« Je ne sais pas si vous connaissez la géographie nantaise, mais vous avez la grande couronne du périurbain autour de Nantes, vous avez Savenet sur l'ouest et vous avez Ancenis sur l'est, Clisson, enfin bref, toutes ces gares-là sont un peu les limites du périurbain nantais en quelque sorte. En 2017, avec le cadencement on a aussi densifié le nombre d'arrêts parmi l'offre qu'on a mise en place, et les missions de trains qu'on a revues, comme on vous le disait en début d'entretien, pour renforcer certaines gares de Nantes Métropole. Donc, vous voyez, le TER joue son rôle dans la métropolisation. Mais on pourrait en faire beaucoup plus » (Équipe technique transport).*

Nantes ayant tendance à rayonner nord-sud, l'idée qui nous a été développée était de prolonger des diamétrales périurbaines, est-ouest, dans l'optique de relier une périphérie à l'autre, et ce, dans les limites du bassin périurbain de Nantais. En somme, il s'agit de renforcer l'étoile ferroviaire nantaise. Cette hypothèse introduit un changement de paradigme dans le traitement opérationnel des circulations. La position de la capitale nantaise, en cul-de-sac dans sa propre Région, conduit à ce que l'« offre soit conçue souvent comme des trains en terminus » (*Ibid.*). Le changement d'approche permettrait de « consommer assez peu d'espace en gare puisque le train ne ferait que s'arrêter brièvement. Dans la configuration actuelle, le train occupe de l'espace en gare, alors qu'il est rare et cher dans les grandes gares » (*Ibid.*).

Yannick Morisset : « *C'est très intéressant, mais ça, c'est juste une idée à ce stade.* »

Équipe technique transport : « *oui.* »

Yannick Morisset : « *Il y a des mécanismes de régulation complexes derrière cette idée d'intégration métropolitaine peut-être...* »

Équipe technique transport : « *Oui, dans ces cas-là, quand on travaille sur ce type d'offre, vous avez les contraintes financières qui sont extrêmement tendues. Et on a une majorité politique qui s'intéresse aussi et beaucoup au milieu qui n'est pas nécessairement métropolitain, si vous voyez ce que je veux dire. Et donc, quand on a des budgets serrés et qu'on essaie de satisfaire au mieux les besoins de déplacements, peut-être qu'ils ne sont pas enclins à concentrer tous les efforts financiers sur des besoins de déplacement qui sont plutôt de nature à satisfaire des besoins d'habitants de grande agglomération, si vous voyez ce que je veux dire.* »

### **III. La politique de mobilité un marqueur du fait régional**

La notion de mobilité n'était pas au cœur de la thèse, néanmoins elle nous a permis d'interroger plus finement le fait régional qui gravite autour des notions de cohésion et d'égalité des territoires. Les effets spatiaux anisotropiques de cette politique s'avéraient être une pierre de touche pour observer comment les Régions se saisissent politiquement de l'enjeu de la cohésion territoriale. L'entrée à partir des LGV, se fondait sur l'hypothèse forte que celles-ci étaient une source d'hyper polarisation de l'armature urbaine. Dans la mesure où les LGV constituent un facteur d'exclusion régional, ceci devait dans notre présupposé appeler à des réponses politiques dans le SRADDET.

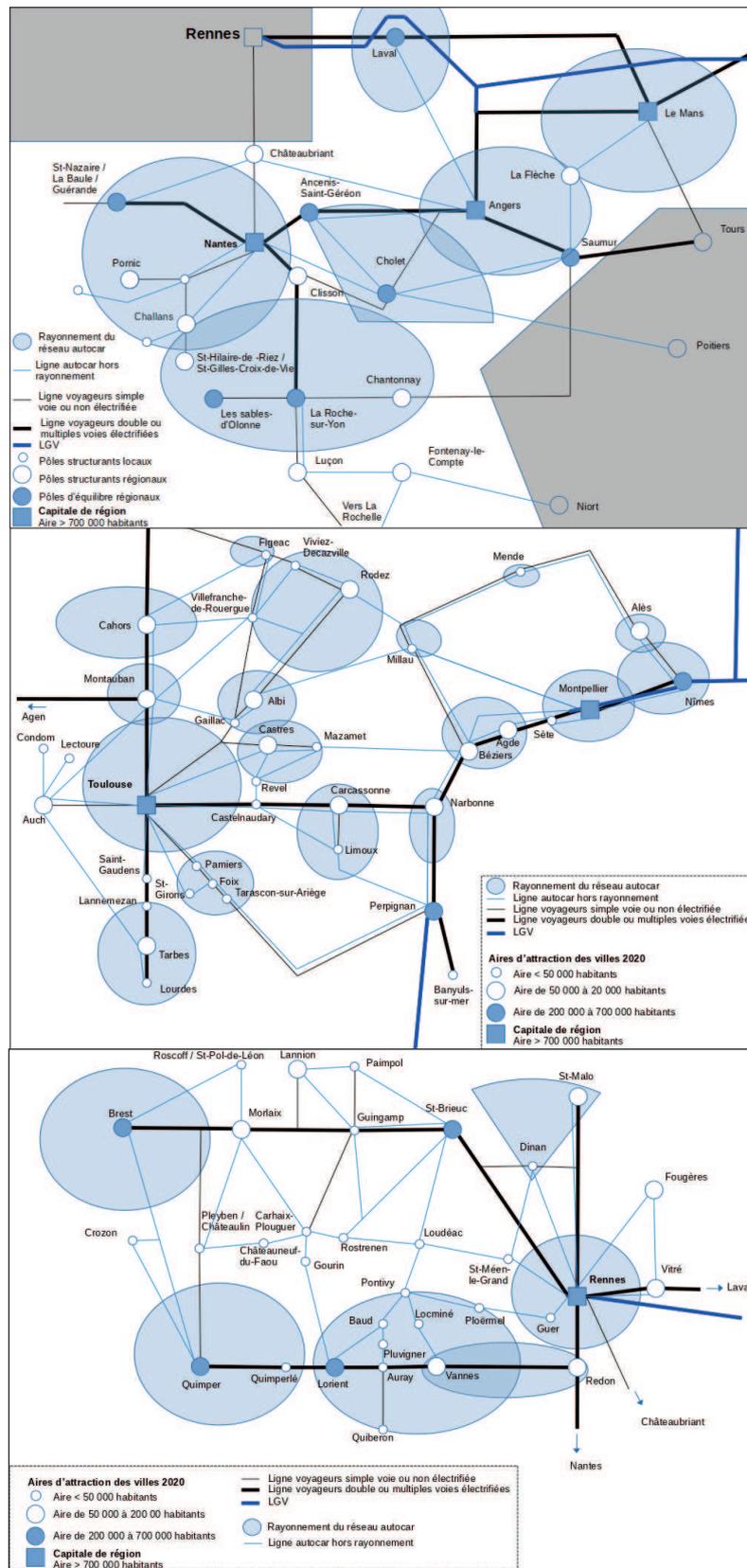
Nous retrouvons dans nos trois Régions un intérêt pour des enjeux qui intéressent la mobilité dans toutes ces composantes : mode doux, routier, ferroviaire, fluvial, maritime et aéroportuaire. L'intérêt fut également porté sur les aménagements idoines pour favoriser la fluidité des parcours. Cela relève de l'interopérabilité des réseaux via des stratégies politiques en faveur de l'intermodalité, de la gouvernance entre les AOM pour mettre en cohérence leurs périmètres respectifs par l'harmonisation de la billettique ou encore pour la promotion d'un titre unique. Enfin, la politique de mobilité intervient également sur des enjeux inhérents à la logistique tel que le transport de marchandises, et à la transition écologique. La grille de lecture ci-dessous permet de donner une tendance des politiques développées dans les SRADDET à partir des différents items que nous avons trouvés.

Thématique	Enjeux politiques	Stratégies d'aménagement
Accessibilité et rayonnement externe	Enjeux de périphéricité, d'ouverture interrégionale, européenne et internationale	Accéder aux portes d'entrée, aux infrastructures permettant des connexions longue distance ; compétitivité métropolitaine ; développement économique et compétitivité des entreprises ; développer des drains pour capter les flux d'une économie à base résidentielles
Accessibilité un outil de mise en égalité des territoires	Désenclavement par abolition des distances temps	Harmoniser les temps d'accès aux bassins de services ; intégrer les espaces sous-densifiés dans un système de mobilité ; désenclaver des territoires singuliers : montagnards, insulaires ; diffuser les effets de la GVF ; refonte du réseau régional
Fluidification des réseaux	Liberté de mouvement (relier toute la chaînes des déplacements)	Intermodalité ; décongestionner les lignes et les nœuds en proie à la saturation ; interopérabilité des réseaux ; amélioration de l'accessibilité par une meilleure information aux voyageurs ; harmonisation de la billettique, promotion d'un titre unique ; mise en cohérence des grilles horaires entre les différentes AOM et les opérateurs privés ; organiser un système de rabattement des réseaux ; réflexion sur des LGV mixtes (fret-voyageur)
Économique et social	Égalité des « droits à »	Réflexion sur la mobilité dans les espaces sous-densifiés ; stratégie en faveur des PEM ; implantation des aires de co-voiturage, TAD
Environnemental	Transition énergétique	Le rôle du transport et de la mobilité dans les émissions GES ; report modal ; mobilité décarbonées, sans voiture ; développer un modèle urbanistique en cohérence avec le système de mobilité

Réalisation : Yannick Morisset 2023.

**Tableau n°20 : Le paradigme de la proximité au prisme de la fluidité : une relation entre mondialisation et espace vécu**

Le couple fluidité et proximité apparaît déterminant pour articuler des politiques de mobilité qui interviennent à différentes échelles géographiques. Malgré des configurations géographiques différentes, il nous semble que nous assistons à une tendance à l'uniformisation des outils permettant de générer de la cohésion territoriale par les mobilités. Le modèle de cohésion, polycentrique et résidentiel, faisant des SRADDET des schémas plutôt interchangeable, lorsqu'ils sont dépouillés de leur habillage culturel. La réflexion qui suit s'appuie sur la tentative de formalisation des éléments de discours en modèle de cohésion dans nos trois Régions laboratoires. Les différentes politiques de mobilité, menées au service de l'aménagement du territoire, où de manière plus isolée, nous semblent en mesure d'impulser la réorganisation des structures régionales.



Réalisation : Yannick Morisset 2023.

Figure n° 79 : Formalisation du modèle de cohésion polycentrique à partir du système de mobilité

À l'échelle régionale, il est impossible de prétendre à l'exhaustivité en intégrant tous les PEM, ou encore les aires de covoiturage qui font partie du système de mobilité. Il reste néanmoins possible, au niveau méso, de tracer les contours en devenir de la physionomie générale de l'armature urbaine de nos trois Régions, à partir du discours produit dans les SRADDET. Nous avons mobilisé les armatures urbaines régionales, en faisant intervenir les liaisons ferroviaires et autocars (interurbaines et en rabattement pour ces dernières). Les aires de rayonnement du réseau d'autocars permettant de lire le degré d'inclusion socio-spatial. Quant au réseau ferroviaire, il a l'avantage de faire intervenir différents niveaux d'accessibilité, national et européen à partir notamment des LGV, mais également la desserte locale.

La Région Bretagne bâtit son projet de territoire sur la recherche des effets de diffusion de la LGV dans une optique de cohésion régionale. Les temps d'accès depuis Rennes pour se rendre à Paris ou à Nantes sont sensiblement identiques depuis l'ouverture de la LGV BPL. Sur le plan intérieur, Rennes est désormais plus proche de Paris que de Brest. Tout l'enjeu étant de ne pas désarticuler la Bretagne. La Région, disposant de la LGV BPL, axe sa prospective sur des enjeux intrarégionaux de diffusion de la GVF pour irriguer intérieurement son territoire par une politique de rabattement autour de cet actif métropolitain.

La collectivité territoriale, considère Rennes en qualité de porte d'entrée. La position de Rennes pour assurer cette fonction est optimale. D'une part, la pertinence d'une ligne LGV est quasi identique à la distance qui sépare Rennes de Paris. D'autre part, la Région Bretagne a la particularité d'être géographiquement un finistère. Quel que soit le mode de déplacement, la politique de mobilité est articulée à la LGV. Ces éléments concourent à ce qu'il y ait une intégration assez forte de la recherche des effets de diffusion, et de mobiliser cet actif au service d'une forme de proximité.

Les projets de LGV en Région Occitanie sont à porter au crédit d'une cohésion politique dans le contexte d'un tout nouveau périmètre. La Région mobilise les projets LGV à contre-emploi au service d'une politique de proximité. À l'image de la Région Bretagne, la collectivité axe sa politique de mobilité par une réflexion articulée dans un souci de complémentarité entre les échelles d'accessibilité. La recherche des effets de diffusion, à partir des points de commutation, des interfaces entre le TGV et le réseau classique, est inféodée à cet actif discriminant. Le service de mobilité du quotidien liO, élaboré au moment du nouveau périmètre, est pensé dans cette optique. Que cela soit par une politique de rabattement autour des PEM, ou par la réouverture de ligne, l'organisation du service de mobilité, comme en Région Bretagne concourt à la structuration d'une Région polycentrique, maillée, par les infrastructures de mobilité.

Sur le plan extérieur, la LGV Bordeaux-Toulouse est envisagée pour pallier la saturation à venir de l'aéroport Toulouse-Blagnac, et comme une source de nuisance inférieure à un second aéroport. Il nous apparaît difficile que le TGV puisse se poser comme un concurrent potentiel à l'air dans une optique de report modal air – rail. *Ex post*, les temps de parcours restent trop importants pour que le TGV depuis Toulouse supplante l'avion pour rallier les hubs de la Région Île-de-France. Dans cette hypothèse, cette LGV ne devrait avoir que peu d'effet pour répondre à des besoins de déplacement de personnes exerçant des emplois métropolitains supérieurs ou à haut niveau décisionnel.

À l'échelle européenne, cette LGV s'inscrit difficilement dans les corridors *High-Speed Rail* (HSR). Schématiquement, les axes HSR desservant Amsterdam – Valladolid ou Amsterdam – Barcelone sont tracés de manière à éviter la barrière des Pyrénées. Toulouse, se retrouvant dans une configuration géographique qui n'est pas optimale pour être desservi par des réseaux opérant à l'échelle de l'Europe selon logique nord-sud. Faut-il pour autant réclamer une LGV à cor et à cri ? *A priori* oui puisque la Région s'en saisit au nom de l'égalité des territoires. Ce qui nous amène au deuxième point : l'état du

réseau intérieur. Mener une politique de diffusion des effets LGV à partir d'un système de rabattement implique d'avoir un réseau classique performant.

Pour la partie Midi-Pyrénées, en 2003, 70 % du réseau est en voie unique et 60 % en traction thermique (Guillaume, Lugan, Poumarède *in* Giblin dir. 2004). Dans une volonté de reconquête, la collectivité territoriale avait engagé un Plan rail. 800 millions d'euros sur 10 ans n'auront pas suffi à compenser le retrait de l'État sur les TET qui s'est opéré dans le même temps. C'est du moins ce qui ressort de nos entretiens. En 2020, un dossier de presse annonce « Un nouveau plan rail » – mais à l'échelle de la Région Occitanie – de : 800 millions d'euros pour les mêmes raisons. La Région fait ce qu'elle peut. Selon le document, 1,6 milliard d'euros sont nécessaires pour sauver le réseau. Le bouclage du financement du GPSO selon les données consultées sur le site de la Région, fait état de 40 % à la charge de l'État, 20 % de l'UE, 40 %, soit 1,2 milliard, des collectivités, avec une participation de la Région à hauteur de 40 %. À l'autre bout de la Région, le coût prévisionnel de LNMP étant de 5,5 milliards. La mandature est sur tous les fronts.

Sur le plan intrarégional, la politique menée conduit à renforcer les pôles de l'armature des anciennes Régions. Le seul trait d'union pour faire Région, et relier Toulouse à Montpellier étant le sillon lauragais (élargi). Il reste à espérer que, malgré une volonté clairement affichée d'intégration territoriale par les LGV, la circulation de cet actif sur l'axe Toulouse – Narbonne (à vitesse modérée) n'entraînera pas de réorganisation de la grille horaire, du service (mettre un service autocar plutôt que TER) ou une diminution de la desserte (suppression d'arrêts pour maintenir des temps de parcours entre Toulouse et Montpellier). Ces éléments sont transposables à l'échelle de la Région.

Une piste qui aurait pu être intéressante au vu de la géographie ferroviaire de cette Région, et notamment de la distance qui sépare Perpignan de Montpellier aurait pu être le TERGV à la condition de faire circuler les trains de fret la nuit. Plus encore, cet outil mobilisé par la Région Pays de la Loire sur la virgule de Sablé-sur-Sarthe pourrait éventuellement être pertinent pour relier Toulouse à Montpellier. D'une part, le projet de LGV est reporté aux calendes grecques d'autre part, la géographie ferroviaire entre ces deux villes n'est pas pertinente pour exploiter à plein la GVF.

En Région Pays de la Loire, la LGV, comme la thématique de la GVF, ne ressortent pas particulièrement du SRADDET et ce point a provoqué notre étonnement. Le SRADDET fut reporté en raison de l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes. Fort de cette nouvelle, nous nous attendions à ce que la GVF soit un pleinement intégrée dans la prospective du SRADDET, ceci ne semble pas être le cas. Dans notre pré-supposé de départ, cet élément de contexte devait conduire la Région à rechercher des solutions pour dans les années à venir, maintenir, voire développer des connexions notamment avec les aéroports parisiens. Ceci ne pouvant se réaliser qu'à la condition d'augmenter la part des TGV sur le réseau classique, mais également en réfléchissant à une montée en capacité de l'aéroport de Nantes atlantique. Ces deux éléments ayant en commun de concourir au renforcement l'étoile ferroviaire de Nantes. Nous retrouvons ceci en page 16 du SRADDET. Le renforcement de l'étoile ferroviaire de Nantes est un ressort potentiel pour fluidifier le trafic à destination de Nantes Atlantique. Cela correspond également aux besoins de mobilité qui sont amenés à se renforcer au niveau de l'espace métropolitain. En revanche, cela ne correspond pas au modèle de l'équilibre envisagé par la Région, et encore moins aux engagements de la mandature.

C'est probablement en conscience de ces éléments que finalement la politique de mobilité semble menée de manière segmentée. L'abandon du projet aéroportuaire pose la question du cadencement des TGV en direction de Paris. En toute logique, si la volonté est de gagner du temps, c'est qu'un marché

soutient ce motif. Donc, mécaniquement, c'est qu'il y a plus de personnes à transporter, ce qui sous-tend d'augmenter le cadencement. Si le choix est d'augmenter le nombre de TGV, il va falloir les resserrer alors que les raisons de sécurité impliquent de les espacer ! La dialectique étant qu'il faut augmenter le débit et en même temps augmenter la vitesse.

La recherche de liaisons performantes à destination de Paris présente ainsi un risque pour la cohésion régionale. Pour l'heure, réaliser un Nantes – Paris en TGV conduit à emprunter l'axe Nantes – Angers – Le Mans soit l'épine dorsale du réseau ferroviaire. Idéalement, raccorder Nantes à Laval par une LGV serait un moyen de ne pas déstructurer la cohésion régionale. Puisqu'il faut composer avec le réel, seul le contournement d'Ancenis et d'Angers peut être une alternative sérieuse au jeu de la compétition métropolitaine. Ceci constitue toutefois un déficit de cohésion régionale lié au TGV dans le contexte de la configuration du réseau de villes.

La virgule de Sablé qui nous fut présentée comme un élément au service de la cohésion régionale nous donne plutôt le sentiment qu'elle est mobilisée comme un actif pour relier Nantes à Rennes, mais avec pour effet d'exclure Le Mans – les trains n'ayant plus besoin de rebrousser jusqu'à la gare du Mans. Le Mans est à l'image de Pluton, exclue du système solaire, tandis que celle-ci tourne le dos à sa Région, soucieuse essentiellement de maintenir ces connexions avec la région parisienne dans le contexte de la LGV BPL. Le Mans, au jeu de la compétition métropolitaine rivalise avec Reims, toutes deux à 45-50 min de Paris.

Meilleurs temps de parcours entre deux destinations avant et après mise en service :

	Nantes		Angers		Sablé		Laval		Vitré		Rennes	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
<b>Nantes</b>			inchangés		inchangés		2h15	1h35	2h23	1h58	non significatif*	
<b>Angers</b>	inchangés				inchangés		1h30	52mn	1h50	1h14	2h10	1h32
<b>Sablé</b>	inchangés		inchangés				1h30	24mn	1h50	39mn	2h10	1h04
<b>Laval</b>	2h15	1h35	1h30	52mn	1h30	24mn			inchangés		35mn	23 mn
<b>Vitré</b>	2h23	1h58	1h50	1h14	1h50	39mn	inchangés				inchangés	
<b>Rennes</b>	non significatif*		2h10	1h32	2h10	1h04	35mn	23 mn	inchangés			

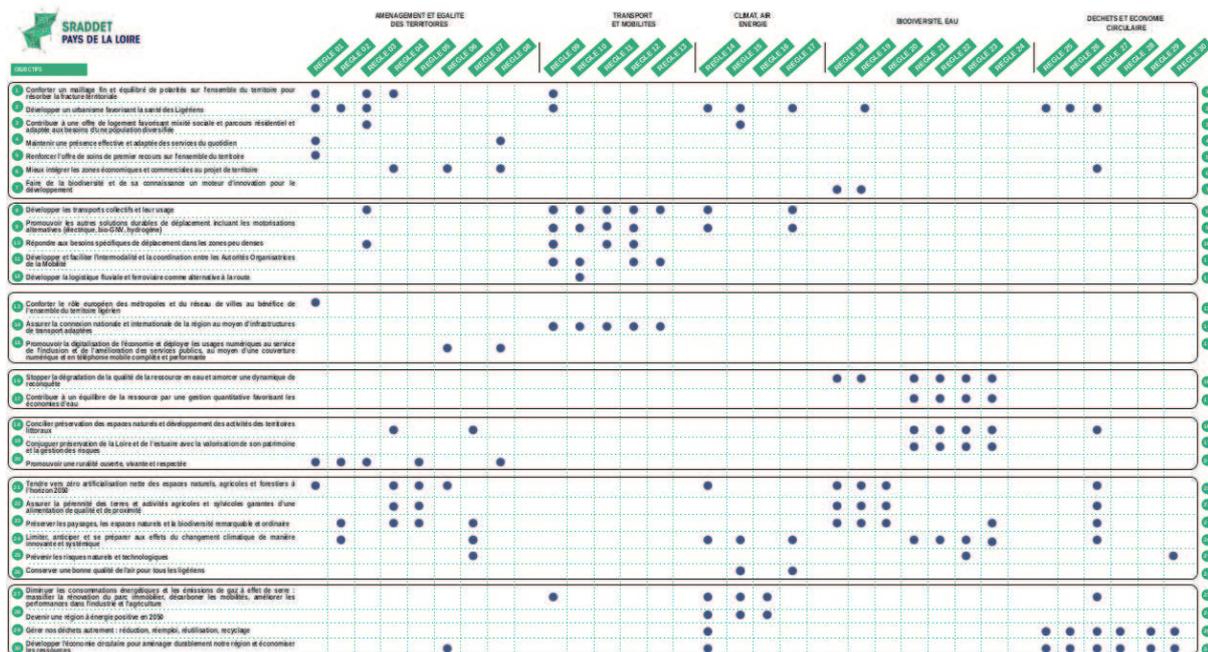
\* Pour les trajets entre Nantes et Rennes, la liaison via Redon reste plus compétitive que la Liaison rapide via la « Virgule de Sablé »

Source : Nègre 2018.

### Figure n° 80 : Principales évolutions de l'offre ferroviaire du Grand Ouest grâce à la LGV et la « Virgule » au moment de la rédaction du SRADDET

Depuis Angers, les étudiants sont désormais à 50 min de Rennes et de Nantes. Laval est à 35 min de Rennes, mais à une heure du Mans, ce qui peut avoir pour effet, de privilégier l'université de Rennes plutôt que le pôle universitaire Le Mans-Laval.

Le report du SRADDET fut motivé par la non-réalisation du projet d'aéroport du Grand Ouest en conséquence ceci aurait dû concourir à intégrer la GVF *a minima* dans la prospective du SRADDET et dans la chaîne globale des déplacements. Les entrées « TGV » ou « grande vitesse » débouchent respectivement sur quatre et deux occurrences dans le SRADDET. L'illustration ci-dessous donne le sentiment que la politique de transport, globalement, se bâtit isolément du SRADDET.



Source : SRADDET p. 1 318.

**Figure n° 81 : Déficit d'intégration du transport avec la politique d'aménagement au regard du lien objectifs/règles**

Le sentiment d'une segmentation de la politique de mobilité avec d'un côté des enjeux qui intéressent la GVF et d'un autre côté des enjeux qui relèvent des mobilités du quotidien peut être également corrélative, à l'inscription en 2018 de la liaison Saint-Nazaire – Shannon Foynes – Dublin – Cork au sein du corridor Atlantique (*op. cit.*, p. 17). La volonté politique d'augmenter le rayonnement de l'hinterland portuaire vers l'est devrait avoir pour conséquence d'augmenter le flux du fret ferroviaire sur l'axe Nantes-Angers-Tours. Ceci ayant pour effet de mettre encore plus sous pression l'artère de cette Région.

C'est peut-être en conscience de ces éléments que la politique de mobilité de cette Région plurielle semble menée en fonction de bassins de mobilité. En cela, nous aurions une structure polycentrique, mais atomisée, en peau de léopard. Enfin, des liaisons comme la ligne Nantes – Redon – Rennes sont en passe de s'ouvrir au marché concurrentiel, avec des dessertes assurées par des TER – tram – train à l'image des lignes reliant Nantes à La Roche-sur-Yon, ou Nantes à chateaubriand. Cet appel à la concurrence peut alimenter l'hypothèse d'un manque d'intégration de la politique de mobilité, dès lors que celle-ci est décentralisée à un opérateur privé.

La Région Pays de la Loire apparaît écartelée entre des problématiques qui relèvent de l'idéologie politique, une réalité de la diversité régionale, et les nécessités d'offrir des liaisons nationales et internationales performantes pour Nantes. Les acteurs en ont conscience, mais ils peinent à l'avouer. La LGV reste un équipement qui est assimilé comme présent, mais autour duquel il n'y a pas de véritable stratégie collective intrarégionale. En conscience des contraintes que pose la circulation de l'avion sur rail sur le réseau classique, dans un contexte où il y a également une politique en faveur du fret ferroviaire, cette Région, plurielle par essence, semble privilégier une politique de mobilité insulaire au cas par cas sur le fonctionnement des îlots métropolitains.

L'articulation politique de la GVF, dans la configuration de nos trois Régions au regard de leurs réseaux de villes, n'expose pas les Régions au même degré de déstabilisation de leur cohésion interne. La position des métropoles à l'intérieur des Régions et leur position relative par rapport à la région capitale nous sont apparues déterminantes pour que celles-ci soient en mesure de faire office de porte d'entrée. La configuration des Régions Bretagne et Occitanie est propice à ce que le discours politique puisse articuler les échelles d'accessibilité, et a pleinement intégré la GVF à l'organisation interne des Régions. Dans ces deux Régions, nous nous retrouvons face à un polycentrisme intégré, maillé, par les réseaux de mobilité. La Région Pays de la Loire devant composer avec sa géographie semble produire un polycentrisme atomisé autour des pivots du réseau de villes.

Les pôles desservis par les LGV renforcent la métropolisation et ne pourront être susceptibles d'entraîner leur hinterland qu'à la condition que des systèmes de rabattement performants soient prévus. Nos trois Régions en ont pleinement conscience et *in fine* il nous apparaît que c'est la politique de mobilité inféodée à la GVF qui trace les contours de l'aménagement de demain. Dans le même temps, le point aveugle de cette recherche étant que nos trois Régions nous semblent essayer de transposer le modèle du chrono urbanisme à l'échelle régionale. Si ce modèle d'organisation vise à satisfaire les exigences inhérentes à la transition énergétique, il représente pour nous un risque non négligeable pour la cohésion sociale.

## Conclusion générale

### Entre décentralisation et normalisation de la société

*« La politique d'aménagement du territoire a toujours eu deux volets : l'un visant à favoriser la dynamique des territoires, à aider "les plus forts". L'autre volet de l'aménagement, au contraire, cherche à améliorer les conditions de vie, le bien-être comme disait E. Claudius-Petit (1950 cité par François Taulelle 2011).*

La Réforme territoriale a été pensée de manière technocratique dans l'optique de réaliser des économies d'échelle, tout en redistribuant les compétences entre les échelons régionaux et locaux. Quant à la question des fusions de certaines Régions métropolitaines, elle fut envisagée dans l'optique de leur donner une taille critique à même de mieux les positionner sur la scène européenne et internationale. Malgré le caractère fallacieux d'un tel argument, il confirme néanmoins une réalité : la Région a bâti principalement sa légitimité institutionnelle sur sa compétence en matière de développement économique. Les éléments de discours consignés dans le projet de loi en faveur de leur découpage corroborent une tendance, celle d'ériger la Région comme l'échelon de la prospective, de l'international et de l'économie par le développement de politiques en faveur de l'attractivité et du rayonnement international.

En cela, la Région a semblé longtemps lointaine pour le citoyen. Nous avons retrouvé cette tendance dans les taux de participation aux élections régionales qui sont les plus bas des élections locales, et ce malgré certaines politiques (formation, lycée) qui ne sont pas parvenues à rendre audible la Région au quotidien. Or, la Réforme territoriale tend à repositionner cet échelon dans le pragmatisme des politiques de proximité (les transports scolaires par exemple), tout en les éloignant paradoxalement à nouveau du citoyen par le renforcement de certaines compétences, ou par la refonte de leur périmètre.

*Ipsa facto*, la Réforme territoriale tire dans deux sens opposés : plus grand et plus proche, et l'enjeu pour les Régions est alors de réussir ce qui peut apparaître comme antinomique. Pour ménager cette dialectique, le législateur n'a pas manqué de faire évoluer les outils de l'action publique. Le SRADDET nous semblait un marqueur pertinent pour ménager d'une part, cette dialectique des échelles de l'action publique, et d'autre part, il permettait de poser un regard sur le fait régional avec un prisme très teinté par la question de l'aménagement du territoire.

#### **Le SRADDET, un outil pour vitaliser le fait régional à la française**

*« Les compétences ne peuvent pas se répartir suivant des schémas abstraits et des critères de pure rationalité technique » (Miossec 2008 p. 424)*

La coordination des actions régionales et locales n'a pas été prévue par les lois de décentralisation de 1982-1983 (Douence 1983 *in* Marcou 2015). Pour pallier les apories du principe de décentralisation par blocs de compétences, la notion de chef de file, introduite par la LOADT de 1995 (art. L1111-9.II du CGCT) sera une disposition législative pour combler ce déficit juridique. Les résultats escomptés ne furent pas au rendez-vous. La preuve en est que le débat sur la clarification des compétences et la lisibilité de l'action publique a refait surface tel un serpent de mer. À compter de la Réforme des collectivités territoriales de 2010, les atermoiements autour de ces thématiques attestent de ce mouvement perpétuel pour parer notamment à la gabegie des finances publiques.

La CGC finira par être retirée à la Région (et aux départements) ceci ayant pour effet de renforcer le principe des blocs de compétences. En apparence seulement, car les possibilités de cofinancement sur des compétences croisées restent possibles. Si ces interventions aux marges de légalité ont pour effet de rendre le système moins rigide, il n'en demeure pas moins peu lisible. Seul le SRADDET lors de son évaluation en qualité de prototype nous semblait être en mesure de faire office d'instrument de régulation. D'une part, les Régions disposent d'un relatif pouvoir normatif sur onze domaines obligatoires d'action publique. D'autre part, le SRADDET doit absorber les SRCE, SRCAE, PRPGD, SRIT, SRI. Ces deux axes confèrent un rôle à la Région pour mettre en musique l'aménagement du territoire par une approche transverse des problèmes publics.

L'action inscrite par le gouvernement central, décentralisé vers les gouvernements régionaux, nous semble capable de produire une forme de cohérence dans la conduite des politiques publiques. Les évolutions législatives et notamment l'harmonisation des codes juridiques convergeaient nettement pour faire du SRADDET un instrument au service de la cohésion régionale. Le point de mire était *in fine* de relever le défi de l'interterritorialité verticale. Cependant, la recherche du consensus autour du projet de territoire ne se décrète pas. La mise en place de structures informelles par les Régions (ateliers thématiques ou territoriaux) traduit la nécessité d'un cadre plus souple que les conférences territoriales d'action publique (inspirées du modèle breton) fournies par le législateur.

Deux difficultés majeures se sont imposées à cette première génération de SRADDET. D'une part, la réalisation de schémas tels que le PRPGD et le SRIT a complexifié la démarche dans la mesure où ces schémas ne disposaient d'aucune antériorité. Toute la difficulté résidait dans le fait d'intégrer au SRADDET des schémas qui n'existaient pas, et ce, sur un pas de temps très court. D'autre part, les décrets d'application pour rendre le SRADDET opérant furent synchrones à l'exercice de schématisation, ceci pouvant conduire les acteurs de l'aménagement au découragement, voire à réaliser un SRADDET *a minima*. Force est d'admettre que malgré un ADN technocratique, ces schémas d'aménagement ont réellement été investis par les exécutifs, la politisation du schéma étant bien réelle.

### **Le fait régional : un exercice imposé et une opportunité de légitimer les nouvelles Régions**

Pierre Zembri (2004) à partir d'une analyse des schémas régionaux de transport observait que le mode de production des documents est révélateur du niveau de connaissance qu'une collectivité a d'elle-même. À partir de ce postulat, l'auteur dégagait trois primats : le premier accordé aux études préalables ; le deuxième accordé à la prospective ; le troisième accordé à l'expression d'une volonté politique et à l'affirmation de la collectivité régionale. Pour ménager ces différents éléments, pour afficher la légitimité de la Région 2.0 tout en faisant converger les acteurs de la démarche SRADDET dans un souci de cohésion politique, le modèle du dispositif à deux étages nous apparaît éclairant.

À différents degrés selon les Régions, à l'étage supérieur, la Région se confinerait pour rédiger un projet de territoire. Un schéma qui tendrait à affirmer la collectivité devrait être réalisé en interne, avec une porosité *a minima* entre les services déconcentrés ou des cabinets d'experts. Cette tendance au recours à des cabinets d'expertises étant particulièrement de mise lorsque les objectifs sont « *opérationnels et le degré de connaissance faible* » (*Ibid.*). À l'étage inférieur, la Région développerait une approche collaborative inhérente au processus de gouvernance territoriale tout en se positionnant en qualité de chef d'orchestre ou de gentil organisateur.

## Conclusion générale

Juger nos travaux sur le SRADDET à cette aune nous permet d'affirmer que nous assistons à une politisation de l'exercice de schématisation. Le caractère intégrateur et co-construit du SRADDET, arrimé à une forte volonté politique de faire territoire dans un contexte de Réforme territoriale a conduit les Régions à développer une approche hybride. Les Régions ont dû s'accommoder d'un exercice de rédaction extrêmement technique, notamment sur le plan juridique, tout en cherchant à s'affirmer dans les rouages de la planification territoriale. La Région bénéficie d'une légitimité historique pour tracer à son échelle des scénarios prospectifs. Elle a également l'habitude d'animer des réunions d'ampleur sur les grandes orientations de l'aménagement de son espace. Seulement, quant à présent, il n'y avait pas plus de liens que cela avec les acteurs de la planification.

La Région, pour dépasser l'affichage politique et entrer dans une dimension opérationnelle devrait confiner le projet de territoire à l'intérieur de ses services. Si aucune Région ne souhaite être le garde-chiourme de l'État, au niveau supérieur, la Région mobilise les documents fournis par les services déconcentrés (les DREAL par exemple) qui ont livré leurs notes et enjeux en qualité de PPA. Lors de la phase préparatoire, nous avons également pu observer qu'il y avait eu toute une réflexion menée par des cabinets d'experts pour que de l'égalité des territoires jaillisse une expression commune. L'objet étant que dès lors que la Région opère à l'étage inférieur il se dégage rapidement un consensus à l'occasion de tours de table, d'ateliers territoriaux, par un travail d'animation de groupes de travail sur des compétences partagées.

Les recherches périphériques menées par nous autour des SRADDET valident bel et bien que le SRADDET apparaît fortement déterminé par les documents fournis par l'État. Si le lecteur prend la peine de comparer le tableau ci-dessous à celui qui ouvre le chapitre VI, force est de constater que les SRADDET, transposent les attendus de l'État et bâtissent à cette mesure.

Bretagne	1. Enjeux thématiques
	1.1 <b>La dépendance énergétique</b> de la Bretagne, une fragilité obligeant à l'initiative à chaque échelle territoriale
	1.2 <b>La mer et le littoral</b> : deux composantes de la Bretagne porteuses de responsabilités et d' <b>opportunités pour le territoire</b>
	1.3 <b>L'économie, moteur de l'égalité territoriale</b>
	1.4 <b>Favoriser les changements de comportement</b> pour un <b>mode de vie</b> et de consommation responsables, respectueux de l'environnement et des ressources, afin d'atténuer et de <b>s'adapter au changement climatique</b>
	2. Valoriser la biodiversité et <b>renforcer la cohésion des territoires</b> bretons
	2.1 <b>Un modèle d'organisation territoriale</b> , réinterrogé par <b>la métropolisation et la périurbanisation</b>
	2.2 Des territoires à enjeux particuliers :  <i>les métropoles, l'agglomération de Saint-Brieuc, la pointe bretonne, le centre Bretagne, les îles du Ponant, les territoires de franges, la baie du Mont-Saint-Michel</i>
Pays de la Loire	Les principaux objectifs de l'État pour le SRADDET
	N°1 Concilier le <b>développement économique et urbain régional</b> avec la <b>préservation des ressources naturelles</b>
	N°2 <b>Transformer les filières économiques ou créer de nouvelles filières</b> pour tenir compte des <b>transitions énergétiques, écologiques et numériques</b>
	N°3 <b>Rendre le territoire plus résilient</b> tout <b>en assurant les besoins fondamentaux de tous</b>
	N°4 Mettre la <b>solidarité entre les territoires</b> et <b>la cohésion sociale</b> au cœur de l'aménagement régional
	N°5 Un territoire aux enjeux majeurs : la mer et le littoral
	N°6 Piloter en s'appuyant sur la connaissance, qu'il faut développer et partager avec les acteurs
Occitanie	Les enjeux de l'État
	Enjeu n°1, l'aménagement : faire de la région Occitanie, un territoire <b>compétitif et connecté</b> , tourné vers l'avenir
	Enjeu n°2, <b>le développement durable</b> : mettre <b>les politiques publiques au service de la qualité et du cadre de vie</b> des habitants
	Enjeu n°3, <b>l'égalité des territoires</b> : <b>garantir la cohésion sociale et la solidarité territoriale par un développement fondé sur l'intensification urbaine des territoires à bon niveau de services</b>

Réalisation : Yannick Morisset 2023.

### Tableau n° 21 : Synthèse des enjeux de l'État en 2017 dans nos trois Régions

Nos Régions de l'ouest, leur volonté de s'emparer du schéma nous semble conforme aux poids des habitudes. La Région Pays de la Loire, à l'ADN pluriel, inscrit son SRADDET dans le sillon des

## Conclusion générale

attendus de l'État. Bien qu'une première démarche SRADDT fut engagée en 2008, la Région était peut-être habituée à une certaine présence de l'État. La reconstruction du port de Saint-Nazaire bombardé par les alliés en 1943, l'érection de Nantes en métropole d'équilibre, la présence d'une DTA à compter de 2006 au niveau de l'estuaire de la Loire assurait un certain équilibre des forces politiques sur des espaces à enjeux. Avec l'abandon du projet de plateforme aéroportuaire au niveau de la commune de Notre-Dame-des-Landes, il s'ensuit une procédure d'abrogation de la DTA en juin 2020. Une page se tourne, ceci rendant plus prégnante la question de faire Région en l'absence de document de cadrage.

Le rôle de l'État n'est pas pour autant éclipsé. Il reste un partenaire stratégique via des dispositifs contractuels qui n'augurent pas la possibilité pour la Région de coucher le fait régional sur une page blanche. Le contrat d'action publique (2019) en guise de contrepartie à l'abandon du projet aéroportuaire, la question du franchissement de la Loire, le renforcement de l'étoile ferroviaire de Nantes, les besoins de connexion vers l'extérieur, sont des éléments qui font du ménagement de la dialectique de la mondialisation et des territoires vécus un enjeu majeur du schéma d'aménagement dans la configuration du réseau de villes de cette Région. Dans un tel contexte, les structures porteuses de SCoT ont eu une attitude proactive pour tracer les contours du SRADDET au risque d'atomiser le fait régional. Cette Région, à périmètre constant, fut la dernière à voir son schéma approuvé en 2022. Il y a de fait une véritable volonté de faire Région et de ménager les passions.

Le SRADDET de la Région Bretagne fut investi par la collectivité en qualité de livre blanc. Donner à voir, sensibiliser les acteurs du territoire sur des enjeux en matière de développement régional, place le SRADDET dès le départ à l'étage inférieur. La démarche « Breizh cop », l'affirmation d'une « rupture négociée » inscrit cette génération de schéma dans un discours prosélyte pour renforcer le fait régional de cette région péninsulaire, aux confins de la France et de l'Europe. Par une attitude zélée, la mandature mobilise son SRADDET pour renforcer son identité et une tradition de concertation ancienne. Le manifeste pour une Bretagne engagée intégré au schéma d'aménagement reflète les éléments de doctrines d'une collectivité qui place la démarche SRADDET sous le signe de la proximité, de la concorde et de l'horizontalité du processus de gouvernance. Le SRADDET étant *in fine* un outil pour consolider le fait régional, l'identité de la collectivité dans le nouveau paysage de la planification, il s'agit d'un document de communication.

Dans les faits, la Région ménage l'articulation des échelles de l'aménagement et poursuit une quête du désenclavement déjà ancienne. Son projet de territoire étant nettement inféodé à l'arrivée de GVF et au Pacte d'accessibilité (2019). En somme, il s'agit des éléments que nous avons qualifiés comme le point aveugle du projet de territoire, mais qui l'infléchissent de manière déterminante. En conscience de ces éléments, le SRADDET fut construit de manière délibérative autour de la question de l'accessibilité à la GVF. Du plan breton impulsé par Charles de Gaulle, à la question de l'accès des sous-régions bretonnes à la GVF, les enjeux du désenclavement sont un marqueur fort du fait régional de cette Région en position de finistère.

Pour la Région Occitanie, la démarche SRADDET est une opportunité de légitimer l'institution et notamment son périmètre. À l'étage supérieur, le projet de territoire de cette Région nous apparaît dans une certaine mesure déterminé par un document de synthèse réalisé par la Coopérative Acadie (annexe n° 2) pour le compte de la Région. La Région en préalable à la démarche SRADDET a associé le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), l'Association des Directeurs Généraux de France (ADGF). Toutes deux ont dispensé des formations-action à la gestion du débat public. Cette posture reflète la volonté de la Région de s'inscrire dans le nouveau paysage territorial tracé par le législateur.

La République des territoires qui est la déclinaison politique du principe d'égalité des territoires apparaît bel et bien appropriée politiquement, mais très largement déterminée par des entrepreneurs de causes. Pierre Zembri cantonnait le réseau d'experts à l'étage supérieur. Le nouveau périmètre de cette Région administrative bicéphale a contribué à rendre nécessaire l'intervention du cabinet d'expertise également à l'étage inférieur. Sa contribution pour lancer la démarche SRADDET avec les acteurs du territoire fut utilisée de manière à conférer à la Région une caution scientifique et de légitimer le projet de territoire de cette collectivité naissante. Les interventions du réseau d'experts, faisant office d'actant potentiel pour assouplir le jeu d'acteur dans le cadre des coopérations territoriales. La configuration du réseau de villes de cette Région permettant d'inscrire le droit au développement comme un enjeu de justice spatiale.

Il y a une réelle volonté de faire. Les interventions de la Région avec les acteurs du territoire auxquelles nous avons assisté dénotent une volonté d'unité, de faire territoire. Par ces ateliers, la Région prend le pouls des territoires quant au bon accueil du schéma et se montre ouverte, disponible, prêtant le flanc à la critique, tout en testant l'acceptabilité de son tout nouveau pouvoir normatif. Quant à la question de la GVF dans le contexte d'un nouveau territoire, celle-ci semble être instrumentalisée au service de la cohésion politique. À l'instar de la Région Bretagne, la Région Occitanie mobilise les projets de LGV à contre-emploi dans un souci de proximité.

Ces trois postures convergent sur un point, la faible implication des habitants. Malgré cette ombre au tableau, elle ne doit pas occulter l'image d'ensemble. Les stratégies menées pour faire Région par les SRADDET, les effets non maîtrisés de celles-ci et les attitudes en réactions des acteurs (le cas de la proactivité des SCoT de la Région Pays de la Loire, le floutage des espaces de coopération par les acteurs locaux en Région Occitanie) traduisent une atomisation du fait régional. Le caractère dysfonctionnel de la Réforme territoriale aura peut-être eu le mérite de faire jaillir le besoin d'unité et de cohésion.

### **Décentralisation absolutiste, de l'acte manqué à l'inversion des pôles**

*« Chaque dispositif d'action publique s'il comporte des contraintes, est aussi une ressource pour ceux qui parviennent à s'en emparer et l'utiliser à leur propre fin. ».* (Lascombes, Le Galès 2012 p. 37).

Chaque fois que l'État a tenté de se régionaliser, il s'agissait de conduire une politique économique avec une base territoriale, de concevoir ses interventions dans les territoires, d'organiser les pouvoirs locaux au niveau d'un espace régional (Pasquier 2003). La naissance de la Région est née du besoin de régionaliser le Plan dans une perspective de déconcentration industrielle. En 1985-1986, en continuité des lois de décentralisation de l'aménagement se pose l'idée d'un aménagement concerté entre l'État et les collectivités (Bodiguel 2006). Ce partage de compétences appelait à une harmonisation du « discours tenu par les uns et autres sur l'aménagement » (Guichard 1986 in Miossec 2008 p. 431). Au cours des années 1990, le Plan disparaît, tandis que l'échelon local et la coopération intercommunautaire sont consacrés. Désormais, la Région devient le pivot d'un système multiacteurs, et il semble permis de s'autoriser à penser qu'un sursaut du fait régional est en cours.

Du côté de l'État, le scénario absolutiste que nous défendons est celui d'une instrumentalisation de la Région. Nous mobilisons la notion d'absolutisme à dessein. Cependant, à l'inverse d'une croyance assez largement partagée qui voit dans cette période de l'histoire politique le paroxysme de la monarchie et de la centralisation du pouvoir, nous y voyons plutôt un État qui s'accroche à ses fondamentaux à un moment charnière de son histoire. Avec l'émergence des Lumières, la foi quitte le cœur des Hommes et remet en

## Conclusion générale

cause un ordre médiéval qui, quant à présent, s'il avait connu des révoltes, il n'avait pas subi de révolution. La période absolutiste est le symbole de la décadence d'un système politique. La décentralisation absolutiste résulte de la résistance de l'État qui, lorsqu'il décentralise, met des contrepoids dans la balance. L'État craindrait le risque fédéraliste. Fédéralisme qui a le vent en poupe en Europe (Estèbe 2015). Le Gouvernement lance un acte de décentralisation impréparé pour de fausses bonnes idées, et en arrière-garde, il mobilise le SRADDET comme un instrument pour piloter le fait régional à distance.

La Région, en position méso, est tiraillée par le rapport qu'entretiennent nos élites et nos édiles avec la notion de décentralisation. La décentralisation depuis les années 1980 s'est réalisée par, et pour des élus locaux. Elle a émergé avec la deuxième gauche en réaction à la bureaucratie mitterrlandienne. Portée par Gaston Defferre, Pierre Mauroy, Michel Debré, la décentralisation permit le transfert des exécutifs au niveau local avec notamment la clause générale de compétence, la suppression apparente de la tutelle du préfet et l'institutionnalisation de la Région. L'acte II porté par la droite s'est bien gardé de détricoter l'acte I. Les élus ayant bien compris l'utilité d'instaurer des contre-pouvoirs, et donc des mandats, dans le jeu de la professionnalisation des carrières politiques.

Sur le plan spatial, le renforcement du niveau régional par le législateur concourt à créer des institutions d'autant plus souveraines qu'elles sont vastes et étendues (Vanier 2010). Elles sont également d'autant plus légitimes que l'augmentation du périmètre électif est couplée avec une montée en compétences. Cependant, la coexistence des Régions et des Métropoles a pour effet de produire une décentralisation qui permet de diviser pour mieux régner. Dans cette hypothèse, il s'agirait d'un paradoxe stratégique.

De son côté, la Région se sent désormais puissante et volontaire pour assumer cette décentralisation, les actions de lobbying menées par l'ARF pour que les Régions soient investies d'un schéma normatif en attestent. La Région, par le SRADDET s'affirme, impose un discours et demande d'obtenir un desserrement du calendrier de la démarche. Ces éléments reflètent la volonté politique de se saisir du document. Les exécutifs mobilisent leur temps de parole et donc leur agenda pour évoquer un schéma qui, quant à présent, servait à caler les meubles. Ce qui nous conduit à l'hypothèse de l'inversion des pôles.

L'hypothèse de l'inversion des pôles est à relier au rôle que le SRADDET confère à la Région sur le plan de la gouvernance territoriale. La Région s'acculture à la maîtrise des normes ce qui la conduit à se rapprocher de ceux qui détiennent le *leadership* : les acteurs locaux. Jusqu'à cette première génération de schéma, le CGCT n'imposait pas les règles du SRADDET dans le SCoT qui relève du code de l'urbanisme. Si ces éléments traduisent la volonté du législateur de dépasser la dialectique de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, ils ouvrent une brèche pour la Région. Guillaume Bailly et Michel Bussi (*in* Bussi 2009) observaient qu'en contrôlant les différents niveaux traversés par l'imposition de normes descendantes, le local renverse la dynamique. La Région se situe à la croisée des chemins et se rapproche du pôle local.

Lors de la III<sup>e</sup> République, l'absence d'une planification affirmée, hiérarchiquement assumée, a conduit à brouiller l'action publique. La IV<sup>e</sup> République marqua un tournant, avec l'arrivée de la planification dirigiste de conception scientifique. Par analogie, le caractère normatif du SRADDET fut théorisé pour pallier une action publique erratique, auxquels ont conduit les actes I et II de décentralisation. La Région fut instituée pour relayer la politique nationale, mais désormais elle utilise le SRADDET pour articuler les échelles de la prospective et de la planification territoriale. Les incohérences réglementaires entre le contenu du SRADDET et les compétences des Régions obligent à la cohérence et à faire de la Région le pivot du système.

La Région cherche à impulser des rapprochements sur le plan de la scène locale dans le cadre des coopérations territoriales. Elle tend à devenir le guichet unique des politiques contractuelles et à terme,

à faire du SRADDET le support de la territorialisation. La Région, par cette génération de schéma, nous semble remplir les conditions pour être en mesure de coordonner l'action publique dans un système d'acteurs multiniveaux, avec un bémol cependant.

L'opportunité de décentralisation offerte aux Régions est tellement contrainte de manière normative et réglementaire qu'il n'y a jamais eu autant de centralisation. L'intégration des schémas obligatoires au SRADDET et les différents codes juridiques auxquels ils renvoient font de cette décentralisation, moins un enfer technocratique, qu'un leurre politique. La Région est bridée dès le départ de manière réglementaire, mais également dans son projet de territoire. C'est du moins ce que peut révéler le résultat de l'approche comparative.

### **Trois Régions pour un modèle**

*« Les régions qui gagnent [...] aujourd'hui plus qu'hier, ce sont celles dont les acteurs savent s'organiser en fonction d'une nouvelle donne dont ils ont perçu les enjeux et qui savent s'adapter à des règles de fonctionnement. Parmi ces adaptations, le remodelage du cadre de vie en est un ». (Mattéi in Miossec 2008 – XIX).*

L'artificialité des territoires administratifs où, à l'égalité spatiale correspond l'égalité des hommes est une réflexion qui de Clithène (V<sup>e</sup> siècle av. J.-C.) à Thouret (1789) se focalise sur la citoyenneté (Offner 2006) et non pas sur la réduction des inégalités. *A contrario*, l'examen du discours, consigné dans les SRADDET, ou de ceux qui nous furent livrés en entretien, dénote une volonté de la part des exécutifs de se saisir des inégalités socio-spatiales. Cependant, elle produit un effet de déjà-vu.

Les SRADDET apparaissent très imprégnés de la rhétorique de la politique étatique menée sous la IV<sup>e</sup> République. Par la suite, la France s'était emparée de cette question avec la politique des métropoles d'équilibre. La question métropolitaine revient sous le feu des projecteurs avec le constat implicite d'avoir raté le tournant de la métropolisation dans les années 1960 par manque de volontarisme. Cette logique fonctionnelle s'était heurtée à une forme de résistance politique liée à l'organisation électorale de la France.

Par la voie législative, le Gouvernement revient à la charge avec des Métropoles produites à marche forcée et fait des Régions administratives de vastes hinterlands au risque de faire imploser la cohésion fonctionnelle d'une Région administrative. Après un discours des acteurs étatiques anti-parisieniste, frappé du sceau de la volonté de lutter contre les inégalités (Gravier) c'est aujourd'hui le rejet de la concentration et la figure de la Métropole qui suscite un sentiment de défiance par une catégorie de la population et plus largement par le bloc local.

L'égalité des territoires est apparue comme la réponse légitime à la montée des inégalités sociales et des fractures territoriales (Vanier 2015 p. 55). Au niveau étatique, en 2014, cette notion infuse sur le plan institutionnel avec la création d'un commissariat dédié. Elle percole au niveau régional avec l'évolution sémantique des SRADDET en SRADDET. L'harmonisation des codes juridiques pour que la Région travaille de concert avec les structures porteuses de SCoT aura eu pour effet de calibrer juridiquement l'égalité des territoires (CGCT) à la notion de développement durable (code de l'urbanisme).

Dans le contexte actuel de désaveu du marxisme (Davezies 2008) où la correction des inégalités par le droit n'est qu'illusion (De Filippis 2009 in Bussi – dir.), des notions émergent comme l'égalité territoriale, la cohésion, la réciprocité, la solidarité (*op. cit.*). L'égalité des territoires fut un opérateur idéologique pour que nos trois Régions bâtissent avec les acteurs de la planification leur projet de territoire au prisme de la justice spatiale. Moins qu'une politique redistributive, c'est le droit au développement qui fut érigé en condition de justice.

## Conclusion générale

Les Régions, privées d'un réel pouvoir normatif, convoquent la philosophie politique de John Rawls. En vertu des principes de différence et de réparation, les Régions font de l'égalité l'avatar de la discrimination positive appliquée aux territoires. L'égalité fut une condition de justice, mais l'égalité comme la justice ne sont pas des choses en soi<sup>185</sup>. Elles ne sont ni fin ni principe, mais médiations et moyens. En faisant de l'égalité des territoires une politique en faveur du droit au développement, les Régions essaient de faire un mariage heureux du développement économique et de la cohésion territoriale. L'approche comparée des postures régionales ne permet pas de conclure à un renouvellement des pratiques discursives de l'aménagement du territoire. Les SRADDET reflètent un manque d'appropriation de la logique fonctionnelle par les élus régionaux.

Nos trois modèles de cohésion s'inscrivent dans une éthique marchande où l'échange est un vecteur de progrès. Tout le jeu des coopérations territoriales en vertu des principes d'équilibre et de conservation (Région Bretagne et Pays de la Loire) voire de réparation (Région Occitanie) s'appuie sur les flux résidentiels entrants. Ces flux constituent une ressource pour maintenir les équilibres démographiques, voire pour rééquilibrer l'espace régional. Le rejet de la surconcentration spatiale et la volonté d'équilibrer les espaces à faibles densités sont des disparités géographiques pointées pour la qualité de vie potentiellement sous-optimale qu'ils sont susceptibles d'offrir. À la faveur des travaux d'Arnaud Brennetot, nous concluons que les trois modèles d'organisation développés traduisent la recherche d'un optimum de peuplement, et relèvent d'une logique utilitariste.

*Ipso facto*, les politiques développées dans les SRADDET s'appuient sur une centralisation de niveau inférieur où l'habitant est réduit à une ressource allocative ; un actif dont il faut doter les territoires. Ce modèle de cohésion traduit la volonté des mandatures de faire de la Région un territoire administratif et un territoire fonctionnel. C'est-à-dire un territoire politique dont la fonctionnalité est « *de corriger les inégalités naturelles pour tendre vers une égalité des chances pour les citoyens qui y résident* » (Kada, Pasquier, Courtecuisse, Aubelle 2017 – dir.).

La volonté d'appréhender les inégalités sous l'angle de la question démographique et de la répartition des populations a conduit *de facto* les Régions à s'interroger en tant que société. Globalement, l'appropriation politique des SRADDET a dû se construire en ménageant la dialectique : afflux de population/pression sur les ressources disponibles. Les documents ont été bâtis sur des éléments de diagnostic qui obligent les Régions à tracer des scénarios sous contraintes. La politisation des schémas a eu pour effet que les exécutifs intègrent le temps long au temps du mandat politique. Le ménagement des temporalités fut résolu par une planification de la rareté via le paradigme de la pression créatrice.

À partir de l'égalité des territoires, seul le modèle du polycentrisme résidentiel nous semblait se détacher nettement. Les Régions bâtissent ainsi leur politique de cohésion sur un puissant mécanisme sur lequel l'État n'est pas en prise directe : la mobilité des individus. Cette dernière s'avère être un des plus puissants mécanismes de régulation interterritoriale (Davezies *op. cit.*). S'il est permis de s'accorder sur le fait que les mêmes phénomènes démographiques observables peuvent conduire à des modèles de développement similaires, en 2016, Arnaud Brennetot faisait néanmoins l'hypothèse d'une décentralisation néolibérale des Régions françaises (Brennetot, 2016 *in* Guermond et Frémont – dir.).

À partir de la nouvelle carte des Régions françaises, l'auteur cherchait à déceler le régionalisme qui se profilait. Par une approche géohistorique des différentes formes de régionalismes, force était d'admettre que les objectifs assignés aux Régions ne s'inséraient pas dans la typologie existante. À l'issue de nos

---

185 *Ding an sich* selon le concept kantien.

travaux, le caractère normalisé des documents tiendrait au caractère néolibéral qui régit les politiques de développement territorial :

*« Cette néolibéralisation informelle empêche toute délibération contradictoire sur les modèles de développement alternatif que l'on pourrait souhaiter promouvoir à l'échelle régionale. Elle donne l'impression que les politiques publiques sont indifférentes aux alternances électorales et alimentent en retour l'indifférence des populations et la défiance démocratique » (Brennetot, 2016 in Frémont et Guermond - dir.).*

Un découpage régional fonctionnel sur une base vernaculaire, porté par les habitants, aurait pu offrir une alternative intéressante. Cela aurait eu le mérite de redonner aux habitants le goût de la démocratie et de la chose publique. Cela aurait permis de sortir du débat d'expert et d'entrer de plain-pied dans le paradigme d'une société qui refuse les *leaders* et donc le modèle de la démocratie représentative.

Le SRADDET reste un document technique, l'approche comparée permet d'observer qu'à défaut d'avoir pris sur la distribution des services tels que définis par l'INSEE, nos trois Régions ont intégré dans le discours l'enjeu de glisser d'une politique de transport vers une politique de mobilité. Les politiques menées en faveur de l'intermodalité, l'intérêt pour les nœuds et les réseaux dans le souci de fluidifier les déplacements sont à mettre au crédit d'une politique parée d'une vision kauffmanienne de la mobilité. Autrement dit, il s'agit de donner à tous les habitants une opportunité de choix.

Dans l'hypothèse d'une intégration parfaite de la chaîne des déplacements, tous les actifs permettant la fluidification des parcours conduisent à l'élargissement du cadre spatial tandis que les politiques de mobilité (développées dans nos SRADDET) activent l'idée d'un aménagement du territoire au plus près des espaces vécus. La dialectique des modèles de cohésion repose sur le couple proximité-éloignement par une politique de mobilité axée sur la vitesse et la fluidité des parcours. Sur le plan de l'espace vécu, ceci devrait conduire à une abolition des rapports topocentriques.

À l'instar de ce qu'observait Armand Frémont à partir des régions fluides, une politique basée sur le couple proximité-fluidité conduirait à l'absence d'ancrage, à l'inanité même de la notion de région (au sens géographique), les lieux vécus, sacralisés, seraient désormais ceux du progrès technique. Inféodée aux LGV, la politique de mobilité devrait être amenée à se constituer en turbulence de nos espaces de vies. Les contestations locales de types *Not in my backyard* (NIMBY) contre les projets LGV sont le fruit d'une compréhension : l'échelle du réseau LGV ne concerne pas l'échelle du quotidien (Subra 2014).

Le transport du quotidien, chahuté par des systèmes de rabattement ou par la recherche de la diffusion des effets de la GVF, devrait conduire à un renversement des proximités. Le modèle de cohésion polycentrique, maillé par des infrastructures de mobilité qui infléchissent la politique d'urbanisme (le cas des PEM) alimente l'hypothèse d'un management de l'urbanisme par les réseaux de mobilité. Corrélativement, ceci devrait avoir pour effet de renforcer la dimension polycentrique des modèles de cohésion, et de fait, de favoriser une métropolisation rampante ou *a minima* une centralisation de niveau infrarégional.

En ayant travaillé les SRADDET sous la lentille de l'égalité des territoires, nous avons occulté les enjeux qui relèvent de la transition énergétique, écologique et plus largement du développement durable. Le système de mobilité de nos Régions apparaît cependant nettement soumis à ces impératifs. En desserrant la focale, la liberté par les mobilités, passe par une offre de mobilité contrainte où les lieux de résidences

### Conclusion générale

seront inféodés au modèle du chrono-urbanisme qui est transposé à l'échelle régionale. Dans le respect des lois (SRU, ELAN [Loi portant Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique], ALUR), pour endiguer le mitage et l'étalement urbain, seules les zones urbaines déjà développées pourront continuer à se développer en utilisant leur réserve foncière, mais à la condition que cela soit réalisé dans une optique de densification.

Les politiques de densification devront être adossées à des réseaux de transport de masse. À l'échelle locale, l'église est déchu de sa fonction cardinale. La gare devient la centralité d'une nouvelle génération de démiurges qui, par l'équerre et le compas, organisent l'espace urbain dans une hiérarchie de lieux centraux. L'offre de logements sociaux se fera au plus près des points de desserte. Il semble de moins en moins permis d'échapper à cette nouvelle fabrique du territoire. Les points de commutation des réseaux de mobilité dans les centres urbains deviennent les lieux où s'exprime à la fois une condition d'égalité et un capitalisme fondé sur le couple spécialisation-accumulation. L'hypothèse de l'aménagement par la politique de mobilité est amenée à faire des réseaux empruntés et des points de desserte un vecteur de stratification sociale.



## Bibliographie

### Ouvrages

1. AMIN, Samir. *Le développement inégal : essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*. éd. de Minuit, 03/1973. Collection Grands documents. ISBN 9782707300171.
2. ASCHER, François. *La République contre la ville : Essai sur l'avenir de la France urbaine*. L'Aube, 1998.
3. BADIE, Bertrand. *La fin des territoires : Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Fayard, 10/05/1995.
4. BAUDELLE, Guy. *Géographie du peuplement*. 3<sup>e</sup> éd. Armand Colin, 2016. ISBN 978-2-20-028597-5.
5. BAUDELLE, Guy ; BRUGIONI, Ingrid ; LEPETIT, Arnaud. *L'Ouest et le rail : Enjeux et prospective*. Presses Universitaires de Rennes, 28/08/2014.
6. BÉGUIN, Hubert. *Méthodes d'analyse géographique quantitative*. Litec, 1979.
7. BÉHAR, Daniel ; CZERTOK, Sacha ; DESJARDINS, Xavier. *Faire région, faire France : Quand la région planifie*. Berger-Levrault, 01/04/2021. Au fil du débat. ISBN 2701321093.
8. BERTHELOT, Jean-Michel. *L'Intelligence du social : Le pluralisme explicatif en sociologie*. Presses Universitaires de France, 1998. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/puf.berth.1998.01.
9. BOUDEVILLE, Jacques-Raoul. *Aménagement du territoire et polarisation*. Paris : M.-Th. Génin, 1972.
10. BOUDEVILLE, Jacques-Raoul. *Les espaces économiques*. Presses Universitaires de France, 1961. Que sais-je ?, n° 950.
11. BRUHNES, Jean. *La géographie humaine*. Édition abrégée. Presses Universitaires de France, 1956.
12. CHASSAGNARD-PINET, Sandrine ; HIEZ, David. *La contractualisation de la production normative*. Dalloz, 15/10/2008. ISBN 978-2-247-07787-8.
13. CHOLLEY, André. *Guide de l'Étudiant en Géographie*. Paris : Presses Universitaires de France, 1942. Disponible à l'adresse : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3368476z>.
14. CHOLLEY, André. *La Géographie : Guide de l'Étudiant*. Paris : Presses Universitaires de France, 1951.
15. CLAVAL, Paul. *Géographie régionale : De la région au territoire*. Armand Colin, 2006. ISBN 9782200267148.
16. CLAVAL, Paul. *La Nouvelle géographie*. Presses Universitaires de France, 1977. Que sais-je ?
17. CORNU, Gérard. *Vocabulaire juridique*. 9<sup>e</sup> éd. Presses Universitaires de France, 2011. Quadrige. ISBN 9782130589112.
18. CROZET, Yves ; JOLY, Iragaël. *La « Loi de Zahavi » : quelle pertinence pour comprendre la construction et la dilatation des espaces-temps de la ville ?* Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), 2006. Coll. Recherches du PUCA, n° 163. ISBN 2110856750. Disponible à l'adresse : <https://shs.hal.science/halshs-00088982>.
19. CRUBELLIER, Maurice. *Histoire culturelle de la France : XIX<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècle*. Paris : Armand Colin, 1974. Collection U.
20. DARDEL, Éric. *L'homme et la terre : Nature de la réalité géographique*. Presses Universitaires de France, 1952.
21. DAVEZIES, Laurent. *La crise qui vient : La nouvelle fracture territoriale*. Seuil, 18/10/2012.
22. DAVEZIES, Laurent. *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*. Seuil, 2008.

23. DAVEZIES, Laurent. *Le nouvel égoïsme territorial : Le grand malaise des nations*. Seuil, 2015.
24. DE CERTEAU, Michel ; GIARD, Luce ; MAYOL, Pierre. *Arts de faire*. t. 1, L'invention du quotidien. Folio Essais, 1990.
25. DEBRÉ, Michel. *La mort de l'État républicain*. Paris : Gallimard, 1947.
26. DEMANGEON, Albert. Géographie universelle. In : VIDAL DE LA BLACHE, Paul ; GALLOIS, Lucien (éd. ). *Belgique – Pays-Bas – Luxembourg*. Paris : Armand Colin, 1927, t. 2.
27. DESCARTES, René. *Discours de la méthode : Pour bien conduire sa raison, et chercher la vérité dans les sciences*. Imprimerie Jan Maire, 08/06/1637.
28. DESJARDINS, Xavier ; GÉNEAU DE LAMARLIÈRE, Isabelle. *L'aménagement du territoire en France*. 2<sup>e</sup> éd. La Documentation Française, 29/06/2016. Les études de la documentation. ISBN 3303331954200.
29. DI MÉO, Guy. *Les territoires du quotidien*. L'Harmattan, 1996. ISBN 2-7384-4613-2.
30. DORÉ, Gwenaél. *Communes et intercommunalités : Fonctionnement et pouvoir d'agir*. Berger-Levrault, 04/2021. ISBN 978-2-7013-2134-9.
31. DOUILLET, Anne-Cécile ; LEFEBVRE, Rémi. *Sociologie politique du pouvoir local*. Armand Colin, 2017. Collection U. ISBN 9782200603793. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/arco.douil.2017.01.
32. DUBOIS, Vincent. L'action publique. In : COHEN, Antonin ; LACROIX, Bernard ; RIUTORT, Philippe (éd. ). *Nouveau manuel de science politique*. La Découverte, 2009, p. 311-325. Disponible à l'adresse : <https://shs.hal.science/halshs-00498038>.
33. DUMONT, Gérard-François. *Le dessein identitaire des régions françaises*. In : BONNEMAISON, Joël ; CAMBRÉZY, Luc ; QUINTY BOURGEOIS, Laurence (éd. ). *Le territoire, lien ou frontière ? : identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions territoriales*. Paris : ORS-TOM, 1997. Colloques et Séminaires. ISBN 2-7099-1381-X. Disponible à l'adresse : <https://www.documentation.ird.fr/hor/fdi:010014865-25>.
34. DUMONT, Gérard-François. *Les régions et la régionalisation en France*. ELLIPSES, 15/11/2004. ISBN 2729819878.
35. DUPEUX, Georges. *La société française 1789-1970*. Armand Colin, 1964. Collection U.
36. DUPUY, Gabriel. *Systèmes, réseaux et territoires : principes de réseautique territoriale*. Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 1986. ISBN 9782859780883.
37. DURKHEIM, Émile. *Les formes élémentaires de la vie religieuse : Le système totémique en Australie*. 5<sup>e</sup> éd. Presses Universitaires de France, 2017. ISBN 9782130539506. 1<sup>re</sup> publication en 1912.
38. ENGELS, Friedrich. *Antidürring : (M. E. Dürring bouleverse la science)*. Science Marxiste, 01/12/2007. ISBN 9782912639257. 1<sup>re</sup> publication en 1878.
39. ESTÈBE, Philippe. *L'égalité des territoires : Une passion française*. Presses Universitaires de France, 2015. La ville en débat.
40. FAURE, Alain ; NÉGRIER, Emmanuel. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation*. L'Harmattan, 10/2007. ISBN 978-2-296-04229-2.
41. FRÉMONT, Armand. *La région, espace vécu*. Paris : Flammarion, 1999. ISBN 978-2-0812-1872-7. 1<sup>re</sup> publication en 1976.
42. GALLOIS, Lucien. *Régions naturelles et noms de pays : étude sur la région parisienne*. Paris : Armand Colin, 1908. Disponible à l'adresse : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5324118j.texteImage>.
43. GEORGE, Pierre. *L'action humaine*. Presses Universitaires de France, 1968.

## Bibliographie

44. GHORRA-GOBIN, Cynthia. *La métropolisation en question*. Presses Universitaires de France, 2015. La Ville en débat. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/puf.ghorr.2015.01.
45. GIDDENS, Anthony. *La constitution de la société*. 4<sup>e</sup> éd. Trad. par AUDET, Michel. Presses Universitaires de France, 06/2005. Quadrige. ISBN 2-13-055055-X. 1<sup>re</sup> publication en anglais en 1984.
46. GOULD, Peter ; BAILLY, Antoine. *Le pouvoir des cartes : Brian Harley et la cartographie*. Economica, 01/07/1995. Géographie. ISBN 2-7178-2879-6.
47. GUILLUY, Christophe. *La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires*. Flammarion, 02/09/2015. ISBN 978-2081347519.
48. HAGGETT, Peter. *L'analyse spatiale en géographie humaine*. 4<sup>e</sup> éd. Paris : Armand Colin, 1973. Collection U.
49. HALBERT, Ludovic. *L'Avantage métropolitain*. Presses Universitaires de France, 2010. La ville en débat. ISBN 9782130581499. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/puf.cheri.2010.02.
50. HALL, Edward T. *La Dimension cachée*. Trad. par PETITA, Amélie ; FABRE-LUCE, Anne. Seuil, 1971.
51. HALL, Peter. *Les villes mondiales*. Paris : Hachette, 1966.
52. HARVEY, David. *Social Justice and the City*. Hodder & Stoughton Educational, 06/1973. ISBN 978-0713156874.
53. HUGO, Victor. *L'esprit humain*. In : *Dieu*. Ne Varietur, 1891.
54. HULBERT, François. *En finir avec l'organisation centralisée du territoire : 40 ans d'exception française ça suffit !* L'Harmattan, 2012.
55. HULBERT, François. *Le pouvoir aux régions : La reconstruction géopolitique du territoire français*. L'Harmattan, 03/2010. ISBN 978-2-336-25564-4.
56. HULBERT, François. *Millefeuille territorial et décentralisation : De la commune à la région : plaidoyer pour une réforme*. L'Harmattan, 2014.
57. KANT, Emmanuel. *Critique de la raison pure*. Trad. par TREME-SAYGUES, André ; PACAUD, Bernard. Presses Universitaires de France, 08/2012. ISBN 978-2-13-060871-4. Publié en 1781 puis remanié en 1787.
58. KUISEL, Richard F. *Le Capitalisme et l'État en France : Modernisation et dirigisme au XX<sup>e</sup> siècle*. Trad. par CHARPENTIER, André. Gallimard, 05/1984. ISBN 2070700623. 1<sup>re</sup> publication en anglais en 1977.
59. LASCOUMES, Pierre ; LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, 2005. ISBN 9782724609492. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/scpo.lasco.2005.01.
60. LASCOUMES, Pierre ; LE GALÈS, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. 2<sup>e</sup> éd. Armand Colin, 12/05/2012.
61. LE BRAS, Hervé. *Pays de la Loire : la forme d'une région*. L'Aube, 2014. ISBN 978-2-8159-1033-0.
62. LE GALÈS, Patrick. *Le retour des villes européennes*. 2<sup>e</sup> éd. Presses de Sciences Po, 03/2011.
63. LEVY, Jacques. *Réinventer la France : Trente cartes pour une nouvelle géographie*. Fayard, 2013.
64. LÖSCH, August. *The Economics of location*. Trad. par WOLGOM, W. H. ; STLOPER, W. F. Yale University press, 1954.
65. LUCHAIRE, Yves. *Réforme territoriale : Des métropoles aux grandes régions*. Economica, 2016. ISBN 2717869018.
66. LUSSAULT, Michel. *L'Homme spatial : la construction sociale de l'espace humain*. Seuil, 2007.
67. MARX, Karl. *Contribution à la critique de la Philosophie du droit de Hegel*. Trad. par MOLITOR, Jules. allia, 1998. ISBN 9791030408768.

68. MERLEAU-PONTY, Maurice. *Phénoménologie de la perception*. Gallimard, 1945. Disponible à l'adresse : [http://classiques.uqac.ca/classiques/merleau\\_ponty\\_maurice/phenomenologie\\_de\\_la\\_perception/phenomenologie\\_de\\_la\\_perception.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/merleau_ponty_maurice/phenomenologie_de_la_perception/phenomenologie_de_la_perception.html).
69. MERTENS-SANTAMARIA, Dominique ; HAMARD, Gérard ; CICCHINI, Joëlle ; GROU, Pierre. *Pour un redécoupage des régions françaises : mondialisation économique et taille des régions*. L'Harmattan, 2007. ISBN 978-2-296-04221-6.
70. MICHELET, Jules. *Histoire de France*. t. 1. A. Lacroix & C<sup>e</sup>, 1880.
71. MIOSSEC, Jean-Marie. *Géohistoire de la régionalisation en France : L'horizon régional*. Presses Universitaires de France, 01/2009. ISBN 978-2-13-056665-6.
72. MOLES, Abraham ; ROHMER, Elisabeth. *Psychosociologie de l'espace*. L'Harmattan, 10/1998. ISBN 978-2738469946.
73. MONSTESQUIEU. *De l'Esprit des lois*. Barrillot & fils, 1748. Livre XIV à XVII.
74. MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois : Anthologie*. Annotateur CASA-BIANCA, Denis de ; VOLPILHAC-AUGER, Catherine. Flammarion, 2013. ISBN 978-2-08-127984-1.
75. MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat 2001*. Sous la dir. de GRIDAUH. GRIDAUH, 2001. ISBN 9782247045389. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/gridau.colle.2001.01.
76. NAY, Olivier. *Histoire des idées politiques : La pensée politique occidentale de l'Antiquité à nos jours*. 2<sup>e</sup> éd. Armand Colin, 2016. ISBN 978-2-200-61350-1.
77. OFFNER, Jean-Marc ; PUMAIN, Denise. *Réseaux et territoires : Significations croisées*. L'Aube, 28/04/1997. ISBN 2876782979.
78. OHMAE, Kenichi. *End of the Nation State : The Rise of Regional Economies*. free Press Paperbacks, 15/05/1996. ISBN 978-0684825281.
79. OHNET, Jean-Marc. *Histoire de la décentralisation française*. Paris : Librairie générale française, 1996. Le livre de poche. ISBN 2-253-90527-5.
80. PASQUIER, Romain. *Le pouvoir régional : Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Presses de Sciences Po, 2012. ISBN 9782724612691. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/scpo.pasqu.2012.01.
81. PASQUIER, Romain ; SIMOULIN, Vincent ; WEISBEIN, Julien. *La gouvernance territoriale : Pratiques, discours et théories*. 2<sup>e</sup> éd. LGDJ-Lextenso, 2013. ISBN 978-2-275-04007-3. Disp. à l'adr. DOI : 10.13140/2.1.4616.4808. 1<sup>re</sup> publication en 2007.
82. PECH, Pierre ; REGNAULD, Hervé. *Géographie physique*. Paris : Presses Universitaires de France, 1992. Premier Cycle. ISBN 2-13044735-X.
83. PEYREFFITE, Alain. *Le mal français*. Paris : PLON, 1976. ISBN 2-259-00204-8.
84. PIERCY, Philippe. *La France, le fait régional*. 5<sup>e</sup> éd. Hachette, 2014.
85. PINCHEMEL, Philippe ; PINCHEMEL, Geneviève. *La face de la terre*. 5<sup>e</sup> éd. Armand Colin, 1997. Collection U. ISBN 2-200-01932-7.
86. POLÈSE, Mario. *Économie urbaine et régionale*. Economica, 1994. ISBN 978-2717826838.
87. RAFFESTIN, Claude. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : Litec, 1980.
88. RÉMOND, René. *Introduction à l'histoire de notre temps*. t. 2, Le XIX<sup>e</sup> siècle 1815-1914. Seuil, 02/2014.
89. RENARD, Jean. *Nantes à la croisée des chemins*. Presses Universitaires de Rennes, 02/2008. ISBN 978-2-7535-0585-8.

## Bibliographie

90. REY, Pierre-Stéphane ; REY, Simon. *La loi Maptam décodée : une réforme... de la réforme*. Territorial Éditions, 01/04/2014. ISBN 978-2-8186-0721-3.
91. REYNAUD, Alain. *Société, espace et justice : Inégalités régionales et justice socio-spatiale*. Presses Universitaires de France, 1981. Espace et liberté. ISBN 9782130370994. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/puf.reyna.1981.01.
92. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social : ou Principes du droit politique*. Flammarion, 2011. 1<sup>re</sup> parution en 1762.
93. ROUSSEAU, Jean-Jacques. Œuvres complètes. In : *1756 Écrits sur l'abbé de Saint-Pierre*. Classiques Garnier, 2018, t. VIII - B. Bibliothèque du XVIII<sup>e</sup> siècle. ISBN 9782406079187.
94. SANSON Les Srs, Géographes du Roy. *L'introduction à la géographie*. 4<sup>e</sup> éd. Paris : Durand, 1743. Disponible à l'adresse : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9783208n.texteImage>.
95. SORRE, Maximilien. *L'Homme sur la terre*. Paris : Hachette, 1961.
96. SORRE, Maximilien. *Rencontres de la géographie et de la sociologie*. Librairie Marcel Rivière et Cie, 1957. ISBN 2-402-53569-5.
97. SUBRA, Philippe. *Géopolitique locale : Territoires, acteurs, conflits*. Armand Colin, 2016. Collection U. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/arco.subra.2016.01.
98. VANIER, Martin. *Demain les territoires : capitalisme réticulaire et espace politique*. Hermann, 10/2015. ISBN 2705691405.
99. VANIER, Martin. *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Economica, Anthropos, 2010.
100. VELTZ, Pierre. *Des lieux et des liens : Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. L'Aube, 02/04/2004.
101. VELTZ, Pierre. *Mondialisation, villes et territoires : L'économie d'archipel*. Presses Universitaires de France, 2014. Quadrige. ISBN 9782130627760. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/puf.velt.2014.01.
102. VITAL-DURAND, Emmanuel. *Les collectivités territoriales en France*. 9<sup>e</sup> éd. Hachette Supérieur, 2013. Les fondamentaux. ISBN 978-2-01-140110-6.
103. WERLEN, Benno. *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierung*. t. 1, Zur Ontologie von Gesellschaft und Raum. 2<sup>e</sup> éd. Franz Steiner Verlag, 1999. Erdkundliches Wissen. ISBN 9783515066068.
104. WINNICOTT, Donald. *Processus de maturation chez l'enfant*. Trad. par KALMANOVITCH, Jeannine. Payot, 1988.

## **Chapitres d'ouvrages**

105. ALLAIN, Rémy. In : *Le polycentrisme en Europe : une vision de l'aménagement du territoire européen*. Sous la dir. de BAUDELLE, Guy ; CASTAGNÈDE, Bernard. L'Aube / DATAR, 2002, chap. 9. Du concept au projet polycentrique. ISBN 2-87678-762-8.
106. BAILLY, Guillaume ; BUSSI, Michel. In : *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*. Sous la dir. de BUSSI, Michel. Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009, chap. L'exemple Français. ISBN 287775474X.
107. BAREL, Yves. *Espaces, Jeux et Enjeux*. In : sous la dir. d'AURIAC, Frank ; BRUNET, Roger. Fayard, 1986, chap. Le social et ses territoires, p. 131-140.
108. BARZACK, Aleksandra ; HILAL, Mohamed. *Services publics et territoires*. In : sous la dir. de COURCELLE, Thibault ; FIJALKOW, Ygal ; TAULELLE, François. Presses Universitaires de

- Rennes, 2017, chap. 2. Quelle évolution de la présence des services publics en France ?, p. 31-66. Espace et territoires.
109. BAUDELLE, Guy. In : *La région, de l'identité à la citoyenneté*. Sous la dir. de FRÉMONT, Armand ; GUERMOND, Yves. Hermann, 2016, chap. v : Le rôle de l'Union européenne dans la problématique régionale, p. 273-286. Colloque de Cerisy. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/herm.fremo.2016.01.
110. BAUDELLE, Guy. *Penser et faire la géographie sociale : Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*. In : sous la dir. de SÉCHET, Raymonde ; VESCHAMBRE, Vincent. Presses Universitaires de Rennes, 04/2006, chap. La cohésion sociale et la cohésion territoriale : une question d'échelles, p. 89-97. ISBN 2753503222.
111. BAUDELLE, Guy ; GUY, Catherine ; OLLIVRO, Jean. In : *Le polycentrisme en Europe : une vision de l'aménagement du territoire européen*. Sous la dir. de BAUDELLE, Guy ; CASTAGNÈDE, Bernard. L'Aube/DATAR, 2002, chap. VI : Les scénarios de l'espace européen, p. 107-154. ISBN 2-87678-762-8.
112. BILLARD, Gérald. In : *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*. Sous la dir. de BUSSI, Michel. Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009, chap. La coopération métropolitaine en question aux États-Unis, au Canada et en Australie, p. 243-271. ISBN 287775474X.
113. BOURDIEU, Pierre. *La Misère du monde*. In : sous la dir. de BOURDIEU, Pierre. Paris : Seuil, 1993, chap. Effets de lieu, p. 249-262.
114. BRENNETOT, Arnaud. In : *La région, de l'identité à la citoyenneté*. Sous la dir. de FRÉMONT, Armand ; GUERMOND, Yves. Hermann, 2016, chap. IV : Quel régionalisme derrière la nouvelle carte régionale, p. 53-67. Colloque de Cerisy. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/herm.fremo.2016.01.
115. BROCARD, Madeleine ; LECOQUIERRE, Bruno. In : *La région, de l'identité à la citoyenneté*. Sous la dir. de FRÉMONT, Armand ; GUERMOND, Yves. Hermann, 2016, chap. I : Penser et délimiter les territoires. Colloque de Cerisy. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/herm.fremo.2016.01.0013.
116. BRUNET, Roger. Géographie universelle. In : *Mondes nouveaux*. dir. BRUNET, Roger. Paris : Hachette / Reclus, 1990, chap. 12 : Êtres géographiques.
117. BUJADOUX, Jean-Félix de. *Les réformes territoriales*. In : Presses Universitaires de France, 2020, chap. III : Projets de réforme territoriale de la Belle Époque au régime de Vichy, p. 38-53. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/les-reformes-territoriales--9782715403291-page-38.htm>.
118. BUSSI, Michel. In : *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*. Sous la dir. de BUSSI, Michel. Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009, chap. I : La coopération territoriale, un déficit théorique, p. 11-29. ISBN 287775474X.
119. COLE, Alistair. In : *Espaces publics mosaïques : Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*. Sous la dir. de NEVEU, Erik ; FRANÇOIS, Bastien. Presses Universitaires de Rennes, 1999, chap. 10. Les réseaux et l'Espace public : Leçon de France et de Grande-Bretagne, p. 249-266.
120. COLL, Jean-Louis ; PEYRONI, Jean ; CICHOWLAZ, Philippe. In : *Le polycentrisme en Europe : une vision de l'aménagement du territoire européen*. Sous la dir. de BAUDELLE, Guy ; CASTAGNÈDE, Bernard. L'Aube / DATAR, 2002, chap. 10. Les outils du polycentrisme, p. 213-238. ISBN 2-87678-762-8.
121. DAVID, Olivier ; SABOT, Emmanuelle ; CHARLES-LE BIHAN, Danièle ; BAUDELLE, Guy. In : *Le polycentrisme en Europe : une vision de l'aménagement du territoire européen*. Sous la dir. de BAUDELLE, Guy ; CASTAGNÈDE, Bernard. L'Aube / DATAR, 2002, chap. I : Le contexte, p. 17-33. ISBN 2-87678-762-8.

122. DE FILIPPIS, Roxana Eleta. In : *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*. Sous la dir. de BUSSI, Michel. Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009, chap. Coopérations, inégalités, solidarités, p. 89-98. ISBN 287775474X.
123. DEBARDIEUX, Bernard ; LÉVY, Jacques ; TAULELLE, François ; VANIER, Martin. In : *Ces territorialités qui se dessinent*. Sous la dir. de DEBARBIEUX, Bernard ; VANIER, Martin. Paris : L'Aube / DATAR, 2002, chap. IX : Les images prospectives de Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement, p. 191-207. ISBN 2-87678-740-7.
124. DI MÉO, Guy. In : *La région, de l'identité à la citoyenneté*. Sous la dir. de FRÉMONT, Armand ; GUERMOND, Yves. Hermann, 2016, chap. III : Les rapports identité – espace de la géographie sociale à la biologie, p. 37-51. Colloque de Cerisy. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/herm.fremo.2016.01.
125. DUMONT, Gérard-François. In : TORRE, André ; BOURDIN, Sébastien. *Big Bang Territorial : la réforme des régions en débat*. Armand Colin, 2015, chap. XI. ISBN 9782200614232.
126. EPSTEIN, Renaud. *La Rénovation urbaine*. In : sous la dir. d'EPSTEIN, Renaud. Presses de Sciences Po, 2013, chap. 5. La gestion territoriale en modèles, p. 257-334.
127. ESTÈBE, Philippe ; BÉHAR, Daniel. *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*. In : sous la dir. d'ALLAIN, Rémy ; BAUDELLE, Guy ; GUY, Catherine. Presses Universitaires de Rennes, 2003, chap. Le polycentrisme en France : Premières hypothèses.
128. FAURE, Bertrand. In : *La réforme territoriale : Une politique en faux-semblant ?* Sous la dir. de PROTIÈRE, Guillaume. L'Harmattan, 10/2011, chap. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales : l'arnaque et le territoire, p. 11-18. Administration et aménagement du territoire. ISBN 2296564151.
129. FOUNRY, Marie-Christine ; MICOUD, André. In : *Ces territorialités qui se dessinent*. Sous la dir. de DEBARBIEUX, Bernard ; VANIER, Martin. Paris : L'Aube / DATAR, 2002, chap. I, p. 31-52. ISBN 2-87678-740-7.
130. GAUDIN, Jean-Pierre. In : *Espaces publics mosaïques : Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*. Sous la dir. de NEVEU, Erik ; FRANÇOIS, Bastien. Presses Universitaires de Rennes, 1999, chap. 8. L'espace public des politiques contractuelles, p. 231-247.
131. GEORGE, Pierre ; KAYSER, Bernard ; GUGLIELMO, Raymond ; LACOSTE, Yves. *La géographie active*. Presses Universitaires de France, 1964.
132. GIBAND, David ; LACQUEMENT, Guillaume. In : *Nouvelle géopolitique des régions françaises*. Sous la dir. de GIBLIN, Béatrice. Fayard, 06/2005, chap. 20, p. 733-781.
133. GODET, Michel ; DURANCE, Philippe. *La prospective stratégique : Pour les entreprises et les territoires*. In : Dunod, 2011, chap. 3. La prospective stratégique pour les territoires, p. 111-140. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/la-prospective-strategique--9782100567140-page-111.htm>.
134. GUILLAUME, Régis ; LUGAN, Jean-Claude ; POUMARÈDE, Jacques. In : *Nouvelle géopolitique des régions françaises*. Sous la dir. de GIBLIN, Béatrice. Fayard, 06/2005, chap. 19, p. 691-731.
135. JOUSSAUME, Valérie. *La France des 13 Régions*. In : sous la dir. de CARROUÉ, Laurent. Armand Colin, 2017, chap. 8 : Pays de la Loire, p. 169-182.
136. LE LIDEC, Patrick. *Gouverner (par) les finances publiques*. In : sous la dir. de BEZES, Philippe ; SINÉ, Alexandre. Presses de Sciences Po, 2011, chap. 2. La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France, p. 149-192. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/scpo.bezes.2011.01.

137. LÉVÊQUE, Laurent. In : *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*. Sous la dir. de BUSSI, Michel. Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009, chap. Les recompositions territoriales en Allemagne et en Angleterre : deux histoires, deux cultures, et quelques convergences inattendues, p. 123-153. ISBN 287775474X.
138. LÉVY, Jacques. In : *La région, de l'identité à la citoyenneté*. Sous la dir. de FRÉMONT, Armand ; GUERMOND, Yves. Hermann, 2016, chap. V : Quel capital spatial pour la région ?, p. 69-87. Colloque de Cerisy. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/herm.fremo.2016.01.
139. LIMA, Stéphanie. In : *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*. Sous la dir. de BUSSI, Michel. Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009, chap. La décentralisation comme phénomène planétaire, vecteur de recompositions et de coopérations territoriales, p. 31-51. ISBN 287775474X. Disponible à l'adresse : <https://univ-tlse2.hal.science/hal-02083932>.
140. LOYER, Barbara. In : *Nouvelle géopolitique des régions françaises*. Sous la dir. de GIBLIN, Béatrice. Fayard, 06/2005, chap. 6, p. 277-325.
141. MANESSE, Jacques ; GALLAND, Jean-Pierre. In : *Territoire durable 2030 : Un état des lieux prospectif*. Sous la dir. de BAUDELLE, Guy ; CARLUER, Frédéric. coord. MORO, Bertrand. Caen : EMS Management et Société, 2013, chap. IV : La société : repli ou ouverture ? – 3. Les tendances en matières d'institutions : le big bang territorial aura-t-il lieu ?
142. MUSSO, Pierre. *Critique des réseaux*. In : sous la dir. de MUSSO, Pierre. Presses Universitaires de France, 2003, chap. 2. La fétichisation du réseau chez les saint-simoniens et Proudhon, p. 198-236. Politique Éclatée. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/critique-des-reseaux--9782130501374-page-198.htm>.
143. NÉGRIER, Emmanuel. *Territoires, territorialités, territorialisation : Controverses et perspectives*. In : sous la dir. de VANIER, Martin. Presses Universitaires de Rennes, 2009, chap. X : Politique et territoire : fin de règne et regain critique. Espace et territoires.
144. PROST, Antoine. *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*. Paris : Librairie Académique Perrin, 2004. Collection Tempus.
145. PUMAIN, Denise. In : *La région, de l'identité à la citoyenneté*. Sous la dir. de FRÉMONT, Armand ; GUERMOND, Yves. Hermann, 2016, chap. VIII : De la régionalisation à l'intelligence géographique, p. 209-234. Colloque de Cerisy. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/herm.fremo.2016.01.
146. RAFFESTIN, Claude. *Espaces, jeux et enjeux*. In : sous la dir. d'AURIAC, Franck ; BRUNET, Roger. Paris : Fayard & Fondation Diderot, 08/10/1986, chap. Écogénèse territoriale et territorialité. ISBN 978-2213018645.
147. ROIC, Marie-Claire. In : *La région, de l'identité à la citoyenneté*. Sous la dir. de FRÉMONT, Armand ; GUERMOND, Yves. Hermann, 2016, chap. La région dans l'histoire de la géographie française. Colloque de Cerisy. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/herm.fremo.2016.01.
148. SAINT-JULIEN, Thérèse. In : *Territoire durable 2030 : Un état des lieux prospectif*. Sous la dir. de BAUDELLE, Guy ; CARLUER, Frédéric. coord. MORO, Bertrand. Caen : EMS Management et Société, 2013, chap. Propos d'expert, p. 110-120.
149. SAMSON, Ivan. In : *Territoire durable 2030 : Un état des lieux prospectif*. Sous la dir. de BAUDELLE, Guy ; CARLUER, Frédéric. coord. MORO, Bertrand. Caen : EMS Management et Société, 2013, chap. I : Territoires chauds, territoires froids et polarités urbaines à l'horizon 2030, p. 15-65.
150. TAULELLE, François ; TALLEC, Josselin. *Les Cévennes au XXI<sup>e</sup> siècle, une renaissance*. In : sous la dir. de CABANEL, Patrick. Alicide et Club Cévenol, 2014, chap. Sur les traces de l'industrie cévenole, p. 115-139. ISBN 978-2-917743-54-6.

151. VERPAUX, Michel. *Réforme territoriale et différenciation(s)*. Sous la dir. d'AUBY, Jean-Bernard ; RENAUDIE, Olivier. Berger-Levrault, 2016. Au fil du débat. ISBN 978-2-7013-1909-4. Disponible à l'adresse : <https://sciencespo.hal.science/hal-01548173>.

## Articles

152. ARAGAU, Claire ; BOULEAU, Mireille ; MANGENEY, Catherine. Les bassins de vie ont-ils un sens ? : Une interrogation de la proximité en périurbain francilien. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*. 12/2018, p. 1 261-1 286. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/ru.185.1261.

153. BAILLY, Antoine. The Region : A basic Concept for understanding local Areas and Global Systems. *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne]. 02/1998, n° 42 [date de visite : 28/11/2016]. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/cybergeo.333.

154. BAREL, Yves. Modernité, code, territoire. *Les Annales de la Recherche Urbaine*. 1981, t. 10-11, p. 3-21. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/aru. 1981. 1001. Fait partie d'un numéro thématique : Territoires. Sociétés locales. Paysages. La question foncière et l'espace rural.

155. BAUDELLE, Guy ; KUNZMANN, Klaus R. Regards croisés sur l'aménagement du territoire en France et en Allemagne. *ESO*. 10/2004, n° 22, p. 69-77.

156. BAUDELLE, Guy ; PEYRONI, Jean. Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept. *Territoires 2030*. 05/2005, n° 1, p. 89-101. Disponible à l'adresse : <https://www.yumpu.com/fr/document/read/37627943/guy-baudelle-ums-riate>. La Documentation Française.

157. BAZIN, Sylvie ; BECKERICH, Christophe ; DELAPLACE, Marie ; MASSON, Sophie. La LGV Est-Européenne en Champagne-Ardenne : quels effets sur la cohésion territoriale champardennaise ? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*. 07/2006, p. 245-261. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/ru.062.0245.

158. BECATTINI, Giacomo. Le district industriel : milieu créatif. *Espaces et sociétés*. 01/1992, n° 66, p. 147-164. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/esp.1992.66.0147.

159. BÉHAR, Daniel. De l'égalité à la cohésion des territoires : Le modèle français à l'épreuve de la métropolisation. *Géographie, économie, société*. 2019, t. 21, n° 3. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2019-3-page-251.htm>.

160. BERQUE, Augustin. Milieu, trajet de paysage et déterminisme géographique. *L'Espace géographique*. 1985, t. 14, n° 2, p. 99-104. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/spgeo.1985.4009.

161. BERROIR, Sandrine ; MATHIAN, Hélène ; SAINT-JULIEN, Thérèse ; SANDERS, Lena. La mobilité dans la construction du polycentrisme métropolitain. In : DES ROSIERS F. (EDS), THÉRIAULT M. et (éd. ). *Information géographique et dynamiques urbaines*. Hermes, 2008, p. 10-100. Disponible à l'adresse : <https://shs.hal.science/halshs-00217252>.

162. BILLARD, Gérald ; BERTRAND, Lionel. Observer l'impact des lignes à grande vitesse : acteurs et territoires du grand Ouest français. *Noréis*. 2018, n° 248, p. 7-13. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/noroi.6825.

163. BLANCHARD, Raoul. Une méthode de géographie urbaine. *Revue de Géographie Alpine*. 1928, t. 16, n° 1, p. 193-214. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/rga.1928.4449.

164. BODIGUEL, Jean-Luc. La DATAR : quarante ans d'histoire. *Revue française d'administration publique*. 2006, n° 119. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/rfap.119.0401.

165. BONNEMAISON, Joël. Voyage autour du territoire. *L'Espace géographique*. 1981, t. 10, n°4, p. 249-262. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/spgeo.1981.3673.

166. BONNET-PINEAU, Élisabeth. La réforme régionale en France : une occasion manquée ? *EchoGéo* [en ligne]. 19/04/2016, n° 35 [date de visite : 08/03/2017]. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/echogeo.14506.

167. BOUBA-OLGA, Olivier ; GROSSETTI, Michel. La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? *Revue de l'OFCE*. 07/2015, t. 143, p. 117-144. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/reof.143.0117.
168. BOUBA-OLGA, Olivier ; GROSSETTI, Michel. *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?* 11/2018. Disponible à l'adresse : <https://hal.science/hal-01724699>. Prépublication ou Document De Travail.
169. BOUBA-OLGA, Olivier ; GROSSETTI, Michel. Le récit métropolitain : une légende urbaine. *L'Information géographique*. 2019, t. 83, n° 2, p. 72-84. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/lig.902.0072.
170. BOUF, Dominique ; DESMARIS, Christian. *Trains à grande vitesse et équité spatiale en France*. 2015. Disponible à l'adresse : <https://shs.hal.science/halshs-01194897>.
171. BRENNETOT, Arnaud. Les géographes et la justice spatiale : généalogie d'une relation compliquée. *Annales de géographie*. 2011, n° 678. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/ag.678.0115.
172. BRENNETOT, Arnaud. Optimum territorial et théories de la justice. *Géopoint*. 07/04/2008, p. 7. Disponible à l'adresse : <https://shs.hal.science/halshs-00701882>. GroupeDupont.
173. BRENNETOT, Arnaud. Pour une géoéthique : Éléments d'analyse des conceptions de la justice spatiale. *L'Espace géographique*. 2010, t. 39, n° 1. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/eg.391.0075.
174. BRENNETOT, Arnaud ; RUFFRAY, Sophie de. Découper la France en régions : L'imaginaire régionaliste à l'épreuve du territoire. *Cybergeog : European Journal of Geography* [en ligne]. 23/07/2014 [date de visite : 12/10/2016]. Disp. à l'adr. : <http://cybergeog.revues.org/26376>.
175. BRENNETOT, Arnaud ; RUFFRAY, Sophie de. La Région : une notion ambiguë saisie à travers le cas normand. *L'Espace Politique* [en ligne]. 10/07/2014, t. 2, n° 23 [date de visite : 27/02/2018]. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/espacepolitique.3150.
176. BRENNETOT, Arnaud ; RUFFRAY, Sophie de. Une nouvelle carte des régions françaises. *Géococonfluences* [en ligne]. 30/09/2015 [date de visite : 12/11/2016]. Disp. à l'adr. : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/regions-francaises>.
177. BRET, Bernard. Interpréter les inégalités socio-spatiales à la lumière de la Théorie de la Justice de John Rawls. *Annales de géographie*. 2009, n° 665-666, p. 16-34. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/ag.665.0016.
178. BRUN, Raphaël. Région, croissance et développement. *Revue de géographie de Lyon*. 1987, t. 62, n° 1, p. 49-63. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/geoca.1987.6179. Fait partie d'un numéro thématique : Évolution du tertiaire supérieur et structuration de l'espace.
179. BRUNET, Roger. La composition des modèles dans l'analyse spatiale. *L'Espace géographique*. 1980, t. 9, n° 4, p. 253-265. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/spgeo.1980.3572.
180. BRUNET, Roger. Pour une théorie de la géographie régionale. *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*. 1972, n° 11, p. 3-14. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/tigr.1972.949. Fait partie d'un numéro thématique : Mélanges.
181. BRUNET, Roger. Territoires : l'art de la découpe/ Pinkings hears applied to territories. *Géocarrefour*. 1997, t. 72, n° 3, p. 251-255. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/geoca.1997.4699. Fait partie d'un numéro thématique : Les ciseaux du géographe : coutures et coupures du territoire.
182. BUJADOUX, Jean-Félix de. Les réformes territoriales de 1940 à 2015. *Revue Politique*. 01/03/2016, n° 1078. Disponible à l'adresse : <https://www.revuepolitique.fr/entre-politique-administration-reformes-territoriales-de-1940-a-2015>.
183. BUSSI, Michel. L'identité territoriale est-elle indispensable à la démocratie ? *L'Espace géographique*. 2006, t. 35, n° 4, p. 334-339. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/eg.354.0334.

## Bibliographie

184. CAZES, Georges. Réflexions sur l'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon. *L'Espace géographique*. 1972, t. 1, n° 3, p. 193-210. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/spgeo.1972.1341.
185. CHAMOUARD, Aude. Le socialisme municipal de l'entre-deux-guerres aux années 1970 : Une expérience locale innovante. *Métropolitiques*. 26/02/2014. Disponible à l'adresse : <https://metropolitiques.eu/Le-socialisme-municipal-de-l-entre.html>.
186. CHARTIER, Roger. Science sociale et découpage régional : [Note sur deux débats (1820-1920)]. *Actes de la recherche en sciences sociales* [en ligne]. 11/1980, t. 35, p. 27-36 [date de visite : 12/05/2016]. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/arss.1980.2097.
187. CLAVAL, Paul. Chronique de géographie économique : VII. L'analyse régionale. *Revue Géographique de l'Est*. 1972, t. 12, n° 1, p. 89-126. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/rgest.1972.1225. Fait partie d'un numéro thématique : Études vosgiennes.
188. COSPÉREC, Béatrice. L'indépendance de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires. *Revue française d'administration publique*. 2012, n° 143, p. 779-789. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/rfap.143.0779.
189. CRESPIY, Amandine ; RAVINET, Pauline. Les avatars du néo-libéralisme dans la fabrique des politiques européennes. *gouvernement et action publique*. 2014, n° 3, p. 9-29. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/gap.142.0009.
190. DAMETTE, Félix. Un concept à repenser. *Espaces Temps*. 1979, t. 10-11, p. 22-26. Disponible à l'adresse : [https://www.persee.fr/doc/espat\\_0339-3267\\_1979\\_num\\_10\\_1\\_3023](https://www.persee.fr/doc/espat_0339-3267_1979_num_10_1_3023). Fait partie d'un numéro thématique : Région : enquête sur un concept au-dessus de tout soupçon.
191. DAVEZIES, Laurent. Les limites de la contribution des mécanismes fiscaux à la cohésion territoriale. *Informations Sociales*. 2002, n° 104.
192. DENIZEAU-LAHAYE, Charlotte. Des SDAU aux SCoT : évolution des objectifs des politiques d'urbanisme. *Cahiers du GRIDAUH*. 2015, n° 29, p. 61-78. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/cdg.029.0061.
193. DERDAELE, Élodie. La fusion autoritaire des régions. *Civitas Europa*. 2016, n° 37, p. 241-267. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/civit.037.0241.
194. DERDAELE, Élodie. Les PETR : cuisine et dépendances d'une réforme territoriale méconnue. *Civitas Europa*. 2015, n° 35. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/civit.035.0139.
195. DESCOLA, Philippe. L'anthropologie de la nature. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. 2002, t. 57, p. 9-25. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-Annales-2002-1-page-9.htm>.
196. DESJARDINS, Xavier ; BÉHAR, Daniel. Les régions françaises enfin aménageuses du territoire ? *Population & Avenir*. 2017, n° 733, p. 17-19. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/popav.733.0017.
197. DESMARIS, Christian. La régionalisation ferroviaire en France : une première évaluation par la méthode des comptes de surplus. *Revue d'économie industrielle*. 2010, n° 131, p. 69-104. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/rei.4184.
198. DJAMENT-TRAN, Géraldine. Révolution scientifique et circulations en géographie : Christaller et la genèse transnationale de l'analyse spatiale. *Revue germanique internationale*. 2014, n° 20, p. 107-133. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/rgi.1492.
199. DOLLFUS, Olivier ; BERTRAND, Georges. Le paysage et son concept. *L'Espace géographique*. 1973, t. 2, n° 3, p. 161-163. Disponible à l'adresse : [https://www.persee.fr/doc/spgeo\\_0046-2497\\_1973\\_num\\_2\\_3\\_1395](https://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1973_num_2_3_1395).
200. DORÉ, Gwénaél. Quelles coopérations entre les métropoles et les territoires voisins ? *Métropolitiques*. 02/11/2020. Disponible à l'adresse : <https://metropolitiques.eu/Quelles-cooperations-entre-les-metropoles-et-les-territoires-voisins.html>.

201. DUBET, François. Égalité des places, égalité des chances. *Études*. 01/2011, t. 414, p. 31-41. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/etu.4141.0031.
202. DUBOIS, Stéphane. TGV : un quart de siècle de bouleversements géoéconomiques et géopolitiques. *Géoéconomie*. 0201, n° 52, p. 89-104. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/geoec.052.0089.
203. DUMOLARD, Pierre. Région et régionalisation : Une approche systémique. *L'Espace géographique*. 1975, t. 4, n° 2, p. 93-111. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/spgeo.1975.1543.
204. DUMONT, Gérard-François. *Ensemble, inventons la commune du XXI<sup>e</sup> siècle*. Association des Maires de France (AMF), 2016. Disponible à l'adresse : <https://shs.hal.science/halshs-01325441>.
205. DUMONT, Gérard-François. Quel aménagement du territoire ? : Face aux enjeux du développement durable, de la décentralisation et de la mondialisation. *Les Analyses de Population & Avenir*. 2020, n° 27, p. 1-18. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/lap.027.0001.
206. DUMONT, Gérard-François. Une idéologie de la métropolisation ? *Population & avenir*. 03/2015, t. 2, n° 722, p. 3. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/popav.722.0003.
207. DUMONT, Gérard-François. Une prospective inédite : Populations et territoires de France en 2030. *Population & Avenir*. 2009, n° 691, p. 14-15. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/popav.691.0014.
208. DUPUY, Gabriel. Fracture et dépendance : l'enfer des réseaux ? *Flux Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*. 2011, n° 83. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/flux.083.0006.
209. EPSTEIN, Renaud. Gouverner à distance. *Revue Esprit*. 11/2006, n° 11, p. 96-111. Disponible à l'adresse : <https://shs.hal.science/halshs-00130034>.
210. ESTÈBE, Philippe ; BÉHAR, Daniel. Développement économique : la fausse évidence régionale Analyse des schémas régionaux de développement économique. *Les Annales de la Recherche Urbaine*. 2006, t. 101, n°1, p. 40-49. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/aru.2006.2669. Fait partie d'un numéro thématique : Économies, connaissances, territoires.
211. FRÉMONT, Armand. L'aménagement régional en France : La pratique et les idées. *L'Espace géographique* [en ligne]. 1978, t. 7, n° 2, p. 73-84 [date de visite : 10/08/2023]. ISSN 00462497. Disp. à l'adr. : <http://www.jstor.org/stable/44380094>. éd. Belin.
212. FUJITA, Masahisa ; THISSE, Jacques-François. Economics of Agglomeration. *Journal of the Japanese and International Economies*. 1996, t. 10, n° 4, p. 339-378. ISSN 0889-1583. Disp. à l'adr. DOI : 10.1006/jjie.1996.0021.
213. GIBLIN, Béatrice. Attention, un train de réformes territoriales peut en cacher un autre ! *Hérodote*. 2009, n° 135. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/her.135.0003.
214. GILLON, Pascal. Le modèle gravitaire : quelques réflexions sur le transfert d'un modèle physique en géographie. *Géographes associés*. 1997, t. 21, p. 51-59. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/geoas.1997.2087. Fait partie d'un numéro thématique : Géographie et modèles. Recherches, enseignements, pratiques. Géoforum Besançon 15-17 mai 1997 suivi de Enquête. L'image de la Géographie chez les élèves (1995-1997).
215. GINSBURGER, Nicolas. La géographie universitaire allemande revisitée : Quarante ans de regard critique (1969-2010). *L'Espace Géographique*. 2011, t. 40, n° 3, p. 193-214. Disponible à l'adresse : <https://hal.science/hal-01276826>. éd. Belin.
216. GINSBURGER, Nicolas. Ne pas « perdre entièrement de vue la géographie » : Diversités des géographies politiques française et allemande dans les années 1950. *L'Espace Géographique*. 2015, t. 44, n° 4. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/eg.444.0361.

## Bibliographie

217. GIRARD, Nicole. La région : une notion géographique ? *Ethnologie française* [en ligne]. 2004, t. 34, p. 107-112 [date de visite : 15/11/2016]. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/ethn.041.0107.
218. GUIGOU, Jean-Louis. L'aménagement du territoire : Expériences et prospective. *Économie rurale*. 1995, t. 227, p. 51-54. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/ecoru.1995.4735.
219. HAMEZ, Grégory ; GRASLAND, Claude. Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? *L'Espace géographique*. 2005, t. 34, n° 2, p. 97-116. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/eg.342.0097.
220. HAUTREUX, Jean ; ROCHEFORT, Michel. Physionomie générale de l'armature urbaine française. *Annales de géographie* [en ligne]. 1965, t. 74, n° 406, p. 660-677 [date de visite : 05/10/2016]. ISSN 0003-4010. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/geo.1965.18398. Société de géographie.
221. JUILLARD, Étienne. À propos de la notion de région géographique. *L'Homme*. 1961, t. 1, n° 3, p. 109-111. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/hom.1961.366417.
222. JUILLARD, Étienne. La région : essai de définition. *Annales de géographie* [en ligne]. 1962, t. 71, n° 387, p. 483-499 [date de visite : 15/11/2016]. ISSN 0003-4010. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/geo.1962.16260. Société de géographie.
223. KEERLE, Régis ; VIALA, Laurent. Centralité(s), métropolisation et petites villes : pour un fondement méta-territorial de l'équité. *Justice Spatiale/Spatial Justice*. 2020, n° 15. Disponible à l'adresse : <http://www.jssj.org/article/centralites-metropolisation-et-petites-villes-pour-un-fondement-meta-territorial-de-lequite-2/>.
224. KERNALEGENN, Tudi. Les gauches alternatives à la découverte des régions dans les années 1968. *Revue historique*. 2018, n° 685. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/rhis.181.0147.
225. LABASSE, Jean. La portée géographique des programmes d'action régionale français. *Annales de géographie*. 1960, t. 69, n° 374, p. 371-393. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/geo.1960.14682.
226. LABASSE, Jean. Le colloque de Lyon consacré à la « région » (6-7 avril 1962). *Revue française de science politique*. 1962, t. 12, n° 4, p. 1 069-1 071. Disponible à l'adresse : [https://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_1962\\_num\\_12\\_4\\_403404](https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1962_num_12_4_403404).
227. LACOSTE, Yves. Élisée Reclus, une très large conception de la géographicit  et une bienveillante géopolitique. *Hérodote*. 2005, n° 117, p. 29-52. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/her.117.0029.
228. LAFAGE-COUTENS, Anaïs ; PRENAT-VILLE, Clémentine ; SIMOULIN, Vincent. La construction politique et organisationnelle de la région Occitanie. *Pôle Sud*. 2019, n° 50, p. 105-120. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/psud.050.0105.
229. LALANNE, Aurélie. Hiérarchie de places centrales vs. Hiérarchie de réseaux. *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*. 2010, t. 33, n° 1, p. 1-14. Disponible à l'adresse : <https://hal.science/hal-00799640>. Canadian Regional Science Association.
230. LE DÉLÉZIR, Ronan. La réforme territoriale : un texte inabouti et opaque. *Pour*. 2011, n° 209-210, p. 111-113. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/pour.209.0111.
231. LE LIDEC, Patrick. L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la quatrième République. *Revue française d'administration publique*. 2006, n° 120, p. 695-710. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/rfap.120.0695.
232. LE LIDEC, Patrick. Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales. *Revue française d'administration publique*. 2009, n° 131, p. 477-496. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/rfap.131.0477.

233. LEFEBVRE, Henri. La production de l'espace : Sociologie de la connaissance marxisme et anthropologie. *L'Homme et la société* [en ligne]. 1974, t. 31-32, p. 15-32 [date de visite : 15/11/2016]. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/homso.1974.1855. Fait partie d'un numéro thématique : Sociologie de la connaissance marxisme et anthropologie.
234. LIVET, Roger. R. Brunet, Les phénomènes de discontinuité en géographie. *Méditerranée*. 1971, t. 2, n° 7, p. 721-722. Disponible à l'adresse : [https://www.persee.fr/doc/medit\\_0025-8296\\_1971\\_num\\_2\\_7\\_1396](https://www.persee.fr/doc/medit_0025-8296_1971_num_2_7_1396).
235. MAHLER, Margaret S. On the first three subphases of the separation-individuation process. *The International Journal of Psychoanalysis*. 1972, t. 53, p. 333-338.
236. MARCOU, Gérard. Développement économique : la région, chef de file ? *Revue française d'administration publique*. 2015, n° 156, p. 1 037-1 048. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/rfap.156.1037.
237. MARCOU, Gérard. L'État, la décentralisation et les régions. *Revue française d'administration publique*. 2015, n° 156, p. 887-906. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/rfap.156.0887.
238. MARCOU, Gérard. Le représentant territorial de l'État et le fait régional dans les États européens. *Revue française d'administration publique*. 2010, n° 135, p. 567-582. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/rfap.135.0567.
239. MARTIN, Philippe ; ASKENAZY, Philippe. Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire. *Notes du conseil d'analyse économique*. 2015, n° 20, p. 1-12. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/ncae.020.0001.
240. MATHIEU, Jean-Louis ; BEROUTCHACHVILI, Nicolas. L'éthologie des géosystèmes. *L'Espace géographique*. 1977, t. 6, n° 2, p. 73-84. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/spgeo.1977.1696.
241. MÉRINDOL, Valérie. La planification et la prospective au sein des organisations. *Dans Revue française de gestion*. 2008, n° 181. Disp. à l'adr. DOI : 10.3166/rfg.181.63-76.
242. MESSULAM, Pierre ; BARON, Nacima. Réseau ferré, mobilités spatiales et dynamiques des territoires. *Annales des Mines – Gérer et comprendre*. 2013, n° 113. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/geco.113.0005.
243. NÈGRE, Romaric. Regards prospectifs spatialisés des entreprises bretonnes et ligériennes sur l'accessibilité ferroviaire nouvelle. *Norois*. 2018, n° 248, p. 37-52. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/norois.6890.
244. NÉGRIER, Emmanuel. Métropolisation et réforme territoriale. *Revue française d'administration publique*. 2012, n° 141, p. 73-86. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/rfap.141.0073.
245. NICOLAS, Georges ; RADEFF, Anne. Walter Christaller : les « principes » (« Prinzipien ») d'un géographe totalitaire opportuniste. *Cyberato – Alter-perspectives disputables*. 08/2015. Disponible à l'adresse : <https://cyberato.org/?q=publications/travaux-memoires/walter-christaller-principes-prinzipien-d%E2%80%99-geographe-totalitaire-oppo>.
246. OLLIVIER-TRIGALO, Marianne ; BOURSIER-MOUGENOT, Isidore. La territorialité du réseau SNCF. *Flux Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*. 1993, t. 9, n° 12, p. 19-28. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/flux.1993.951.
247. ORAIN, Olivier. La géographie russe (1845-1917) à l'ombre et à la lumière de l'historiographie soviétique. *L'Espace géographique*. 1996, t. 25, n° 3, p. 217-232. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/spgeo.1996.989.
248. PASQUIER, Romain. La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964). *Revue française de science politique*. 2003, t. 53, n° 1, p. 101-125. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/rfsp.2003.395690.
249. PASQUIER, Romain. Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française ? *Actualités Juridiques Collectivités territoriales*. 02/2016, p. 71-75.

## Bibliographie

250. PECQUEUR, Bernard. Pôles de compétitivité et spécificité de la ressource technologique : une illustration grenobloise. *Géographie, économie, société*. 2008, n° 10, p. 311-326. Disp. à l'adr. DOI : 10.3166/ges.10.311-326.
251. PINSON, Gilles ; REIGNER, Hélène. Différenciation et standardisation dans la (es) politique (s) urbaine (s). 01/2012.
252. PLASSARD, François. Interconnexions et nouvelles polarités. In : BONNAFOUS, Alain (éd. ). *Les couloirs Rhin-Rhône dans l'espace européen. Quel avenir ? Quelles relations ? Quelles priorités ? Actes du Colloque, 12-13 octobre 1989*. Lyon : Laboratoire d'économie des transports, 1990.
253. PLASSARD, François. Le train à grande vitesse et le réseau des villes. *Transports*. 1991, n° 345.
254. PLASSARD, François. Une approche rétrospective de la prospective : « le scénario de l'inacceptable ». *Géocarrefour*. 2002, t. 77, n° 2, p. 197-214. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/geoca.2002.1571.
255. PUMAIN, Denise. Pour une théorie évolutive des villes. *L'Espace géographique*. 1997, t. 26, n° 2, p. 119-134. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/spgeo.1997.1063.
256. PUMAIN, Denise. Quel rôle pour les villes petites et moyennes des régions périphériques ? *Revue de Géographie Alpine*. 1999, t. 87, n° 2, p. 167-184. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/rga.1999.2950.
257. QUERMONNE, Jean-Louis. Vers un régionalisme « fonctionnel » ? *Revue française de science politique*. 1963, t. 13, n° 4, p. 849-876. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/rfsp.1963.392745.
258. RETAILLÉ, Denis. Faire de la géographie un programme. *Espaces Temps*. 1998, t. 66-67, n° 1, p. 155-173. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/espas.1998.4048. Fait partie d'un numéro thématique : Histoire/géographie, L'arrangement.
259. REVELLI, Bruno. Le rôle des transports dans la construction d'une nouvelle légitimité régionale : le cas de l'Occitanie. *Sud-Ouest Européen*. 2019, n° 48. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/soe.5898.
260. REYNAUD, Alain. Le concept de classe socio-spatiale. La notion de « région » dans son contexte social. *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*. 1979, t. 38, n° 1, p. 3-75. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/tigr.1979.1068.
261. REYNAUD, Alain ; BRUNET, Roger ; BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline ; FRÉMONT, Armand ; DAMETTE, Félix ; CLAVAL, Paul ; LACOSTE, Yves. Réflexions sur la région, treize ans après. *Espaces Temps*. 1993, t. 51, n° 1, p. 64-83. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406 /espas.1993.3855. Fait partie d'un numéro thématique : Les apories du territoire. Espaces, couper/coller.
262. RIEMENSCHNEIDER, Rainer. Décentralisation et régionalisme au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. *Romantisme*. 1982, n° 35, p. 115-136. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/roman.1982.4542. Fait partie d'un numéro thématique : Les nationalités, la nation et la province.
263. RIVIÈRE, Dominique. La politique de cohésion face aux enjeux de justice spatiale dans un contexte de crise européenne. Quelques réflexions sur le cas italien. *L'Espace Politique*. 2020, t. 40, n° 1. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/espacepolitique.8202.
264. RIVIÈRE, Dominique ; BRET, Bernard. Michel Rochefort, pour une géographie urbaine engagée. *Confins*. 2015, n° 23. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/confins.10140.
265. ROBIC, Marie-Claire. Paul Vidal de la Blache, Principes de géographie humaine. Manuscrits publiés par Emmanuel de Martonne. *Études rurales*. 1996, n° 141-142, p. 218-221. Disponible à l'adresse : [https://www.persee.fr/doc/rural\\_0014-2182\\_1996\\_num\\_141\\_1\\_3563\\_t1\\_0218\\_0000\\_3](https://www.persee.fr/doc/rural_0014-2182_1996_num_141_1_3563_t1_0218_0000_3). Fait partie d'un numéro thématique : Cultiver la nature.
266. ROBIC, Marie-Claire. Ville et Région dans les échanges transatlantiques entre géographes de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle : convergences et diversité des expériences. *Finisterra*. 1998, t. 33, n° 65, p. 209-220.

267. ROCARD, Michel. La région, une idée neuve pour la gauche. *Pouvoirs : régions*. 11/1981, n° 19, p. 131-138. Disponible à l'adresse : <https://revue-pouvoirs.fr/la-region-une-idee-neuve-pour-la/>.
268. ROCHEFORT, Renée. Géographie sociale et sciences humaines. *Bulletin de l'Association de Géographes Français*. 1963, n° 314-315, p. 18-32. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/bagf.1963.5645.
269. ROCHEFORT, Renée. *Le travail en Sicile : étude de géographie sociale*. Paris : Presses universitaires de France, 1961.
270. ROSIÈRE, Stéphane. Géographie politique, géopolitique et géostratégie : distinctions opératoires. *L'Information Géographique*. 2001, t. 65, n°1, p. 33-42. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/ingeo.2001.2732.
271. SAINT-JULIEN, Thérèse. Réseau, armature, système urbain, glissements de sens, nouvelles questions, réécriture ? *L'Information géographique*. 1992, t. 56, p. 63-70. Disponible à l'adresse : <https://hal.science/hal-02889675>. éd. Armand Colin.
272. SAUTTER, Gilles. L'étude régionale : réflexions sur la formule monographique en géographie humaine. *L'Homme* [en ligne]. 1961, t. 1, n° 1, p. 77-89 [date de visite : 16/11/2016]. ISSN 0439-4216. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/hom.1961.366342. L'EHESS.
273. SORRE, Maximilien. Fondements de la Géographie Humaine. *Cahiers Internationaux de Sociologie*. 1948, t. 5, p. 21-37. ISSN 00080276. Disponible à l'adresse : <http://www.jstor.org/stable/40688670>. Presses Universitaires de France.
274. STOCK, Mathis. Pratiques des lieux, modes d'habiter, régimes d'habiter : Pour une analyse triologique des dimensions spatiales des sociétés humaines. *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*. 2003, t. 29-30, n° 115-118, p. 213-229. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/tigr.2003.1473. Fait partie d'un numéro thématique : Habiter.
275. TAULELLE, François. Ce que nous avons vu en matière de services publics dans les quatre pays de l'étude : le délaissement du territoire. *Sciences de la société*. 2012, n° 86. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/sds.1634.
276. THEYS, Jacques. Le développement durable face à sa crise. *Développement durable & territoires*. 02/2014, t. 5, n° 1. Disp. à l'adr. DOI : 10.4000/developpementdurable.10196.
277. THISSE, Jacques-François. L'oubli de l'espace dans la pensée économique. *Région et Développement*. 1997, n° 6.
278. THISSE, Jacques-François. Le développement inégal des régions : l'apport de la nouvelle économie géographique. *Idées économiques et sociales*. 2012, n° 167, p. 26-36. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/idee.167.0026.
279. THOENIG, Jean-Claude ; DURAN, Patrice. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*. 1996, t. 46, n° 4, p. 580-623. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/rfsp.1996.395082.
280. ULLMAN, Edward L. A Theory of Location for Cities. *American Journal of Sociology*. 05/1941, t. 46, n° 6. Disp. à l'adr. DOI : 10.1086/218800.
281. VANIER, Martin. 28 scénarios de prospective territoriale pour la France : relecture transversale. *L'Information géographique*. 2015, t. 79, n° 2, p. 79-91. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/lig.792.0079.
282. VEYRET-VERNER, Germaine. Aménagement du territoire et géographie. Déterminisme et volontarisme. *Revue de Géographie Alpine*. 1973, t. 61, n° 1, p. 5-17. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/rga.1973.1302.
283. VIDAL DE LA BLACHE, Paul. Régions françaises. *Revue de Paris*. 1910, t. 17, n° 6, p. 821-849. Disponible à l'adresse : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k17516m/f825.item>.
284. VIDAL DE LA BLACHE, Paul. Régions naturelles et noms de pays. (deuxième et dernier article). *Journal des Savants*. 1909, t. 7, n° 10, p. 454-462. Disponible à l'adresse : [https://www.persee.fr/doc/jds\\_0021-8103\\_1909\\_num\\_7\\_10\\_3455](https://www.persee.fr/doc/jds_0021-8103_1909_num_7_10_3455).

285. WOESSNER, Raymond. L'Europe de la grande vitesse ferroviaire, diversités nationales et logiques métropolitaines. *Géococonfluences*. 04/11/2014. Disponible à l'adresse : <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-thematiques/mobilites-flux-et-transports/articles-scientifiques/la-grande-vitesse-ferroviaire-en-europe>.
286. ZARIFIAN, Philippe ; VELTZ, Pierre. Vers de nouveaux modèles d'organisation ? *Sociologie du travail*. 1993, t. 35, n° 1, p. 3-25. Disp. à l'adr. DOI : 10.3406/sotra.1993.2105. Fait partie d'un numéro thématique : Dossier-débat. Systèmes productifs : les modèles en question.
287. ZEMBRI, Pierre. Les fondements de la remise en cause du Schéma Directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse : des faiblesses avant tout structurelles. *Annales de géographie*. 1997, t. 106, n° 593, p. 183-194. Disponible à l'adresse : [https://www.persee.fr/doc/geo\\_0003-4010\\_1997\\_num\\_106\\_593\\_20771](https://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1997_num_106_593_20771).

### **Thèses / Habilitation à Diriger des Recherches (HDR)**

288. ALLIÈS, Paul. *L'invention du territoire*. Presses universitaires de Grenoble, 1980. Collection« Critique du droit ». Thèse de doctorat.
289. BAILLY, Guillaume. *Courants d'aires : Les formes de l'intercommunalité en France et en Haute-Normandie*. 2009. Thèse de doctorat Université de Rouen.
290. BOULINEAU, Emmanuelle. *Maillages administratifs et gestion du territoire en Bulgarie : une lecture géographique*. Paris I, 2003. Thèse de doctorat Université Panthéon-Sorbonne.
291. BRENNETOT, Arnaud. *Tome 2. Pour une étude des normes géoéthiques*. 11/2017. HDR. Université de Rouen.
292. CHRISTALLER, Walter. *Die zentralen Orte in Süddeutschland : Eineökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. wbg, 1933. ISBN 978-3534197361.
293. DEMANGEON, Albert. *La Picardie et les régions voisines : Artois – Cambrésis – Beauvaisis*. 1905. Thèse de doctorat. École normale supérieure. éd. Armand Colin.
294. DESJARDINS, Xavier. *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*. 11/2007. Disponible à l'adresse : <https://theses.hal.science/tel-00250015>. Thèse de doctorat. Université Panthéon-Sorbonne-Paris I.
295. DIDELON-LOISEAU, Clarisse. *Le Monde comme territoire ; pour une approche renouvelée du Monde en géographie*. 09/2013. Disponible à l'adresse : <https://theses.hal.science/tel-00871654>. HDR. Université de Rouen.
296. FACCHINETTI-MANNONE, Valérie. *L'impact régional du TGV Sud-Est*. 13/12/1995. Thèse de doctorat. Université de Provence Aix-Marseille I.
297. GASTAMBIDE, Jérôme. *Les politiques d'aménagement du territoire : les technologies de l'information et de la communication. Évolution de la place et des rôles des techniques de communication dans l'aménagement du territoire. 1947-2005*. 10/2008. Disponible à l'adresse : <https://theses.hal.science/tel-00363936>. Thèse de doctorat. Université Panthéon-Sorbonne-Paris I.
298. LUSSAULT, Michel. *Tours : Images de la ville et politique urbaine*. Maison de sciences de la ville, 1993.

299. MANCEAU, Élodie. *La politique de cohésion européenne et l'aménagement du territoire en Italie. L'exemple de la région Campanie*. 06/2011. Disponible à l'adresse : <https://hal.science/tel-01157207>. Thèse de doctorat. Université Paris Diderot Paris 7.
300. OUNALLI, Nadia. *Impact des politiques publiques de développement sur le fonctionnement et la durabilité des systèmes d'activités : le cas du bassin versant d'Oued Oum Zessar, Sud-est tunisien, Médenine*. Montpellier III, 2014. Thèse de doctorat. Université Paul Valéry.
301. PEINTURIER, Cédric. *L'appropriation du SRADDET par la Région Bretagne*. 2018. Disponible à l'adresse : <https://enpc.hal.science/hal-01889866>. Mémoire de thèse professionnelle pour le mastère spécialisé PAPDD.
302. REVELLI, Bruno. *Des transports pour faire région ? : les transports comme élément de légitimation de la fusion régionale en Occitanie*. 11/2019. Disponible à l'adresse : <https://theses.hal.science/tel-03262495>. Thèse de doctorat. Université Toulouse le Mirail-Toulouse II.
303. ROCHEFORT, Michel. *L'organisation urbaine de l'Alsace*. 1960. Disponible à l'adresse : <https://www.sudoc.fr/010436537>. Thèse de doctorat. Université de Strasbourg. Faculté des lettres de l'Université de Strasbourg.
304. ROGER, Isabelle. *Les processus de métropolisation dans les capitales régionales européennes (agglomération de 500 000 à 1 000 000 d'habitants). Les cas de Bordeaux, Bristol, Montpellier, Saragosse et Toulouse*. 02/2007. Disponible à l'adresse : <https://theses.hal.science/tel-00130928>. Thèse de doctorat. Université Toulouse le Mirail – Toulouse II.

## Dictionnaires

305. BOUSSAGUET, Laurie ; JACQUOT, Sophie ; RAVINET, Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques*. 5<sup>e</sup> éd. Presses de Sciences Po, 2019.
306. CATTAN, Nadine. *Dictionnaire des mondialisations*. In : sous la dir. de GHORRA-GOBIN, Cynthia. Armand Colin, 2006, chap. Centre-Périphérie, p. 47-49. Disponible à l'adresse : <https://shs.hal.science/halshs-00162580>.
307. GEORGE, Pierre ; VERGER, Fernand. *Dictionnaire de la géographie*. 4<sup>e</sup> éd. Presses Universitaires de France, 2013. Quadrige. ISBN 2130608299. 1<sup>re</sup> parution en 1970.
308. GIP-RECLUS. *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*. Sous la dir. de BRUNET, Roger ; FERRAS, Robert ; THERY, Hervé. La Documentation Française, 1992. Coll. Dynamique du Territoire.
309. KADA, Nicolas. *Dictionnaire des politiques territoriales*. Sous la dir. de PASQUIER, Romain ; GUIGNER, Sébastien ; COLE, Alistair. Paris : Presses de Sciences Po, 2020. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0067.
310. KADA, Nicolas ; PASQUIER, Romain ; COURTECUISSÉ, Claire ; AUBELLE, Vincent. *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*. Berger-Levrault, 01/2017. ISBN 978-2-7013-1921-6.
311. LÉVY, Jacques ; LUSSAULT, Michel. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Belin, 2013.
312. LITTRÉ, Émile. *Dictionnaire de la langue française*. 2<sup>e</sup> éd. Librairie de L. Hachette et C<sup>ie</sup>, 1872-1877.

## Littérature grise

313. A<sup>3</sup>U ; AURCA ; AUA/T. *Nouvelle Région, Nouveau Réseau : Les trois agences d'urbanisme au service de l'aménagement en région Occitanie*. 07/2016. Disponible à l'adresse : [https://www.aua-toulouse.org/wp-content/uploads/2016/09/pdf\\_plaquette\\_reseau\\_a3-occitanie-2.pdf](https://www.aua-toulouse.org/wp-content/uploads/2016/09/pdf_plaquette_reseau_a3-occitanie-2.pdf).
314. ACADIE ; GROUPE REFLEX. *État des lieux des SRADT*. 2003-10. Rapport final. DATAR.
315. ACAR, Bruno ; REIX, Patrick. *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*. 2017-06. Rapports de l'IGA, 16119-R. Inspection Générale de l'Administration. Disponible à l'adresse : <https://www.interieur.gouv.fr/content/download/104840/829589/file/16119R%20-%20Nouveaux%20outils%20coop%C3%A9ration%20territoriale.pdf>.
316. Aides aux entreprises – SRDE : le succès au bout de la discorde ? 19/02/2007. Disponible à l'adresse : <https://www.banquedesterritoires.fr/srde-le-succes-au-bout-de-la-discorde>.
317. ALTABER, Cécile ; LE HIR, Boris. *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants*. 2017-11. Note d'analyse, 60. France Stratégie. Carte 1 : Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants : des situations différenciées.
318. ANTOINE, Serge ; DURAND, Jacques. *Un système d'études sur le futur : le « SESAME »*. 1970-04-01. DATAR. Disponible à l'adresse : <http://www.association-serge-antoine.org/wp-content/uploads/2013/02/SESAME-70.pdf>.
319. 160. ANTOINE, Serge ; WEIL, Gérard. Les métropoles et leur région. *Urbanisme*. 1965, n° 8, p. 11-19.
320. ASKENAZY, Philippe ; MARTIN, Philippe. Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire. *Notes du conseil d'analyse économique*. 2015, n° 20, p. 1-12. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/ncae.020.0001.
321. BÉHAR, Daniel. Les métropoles contre l'égalité des territoires ? *Pouvoirs locaux*. 01/12/2013, p. 56-60. Disponible à l'adresse : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/mc3a9tropolles-contre-lc3a9galite3a9-des-territoires1.pdf>.
322. BEUREY, Thomas. Élection présidentielle – Les maires des petites villes défendent la place des collectivités « à taille humaine ». *Banque des territoires*. 2017. Disponible à l'adresse : <https://www.banquedesterritoires.fr/les-maires-des-petites-villes-defendent-la-place-des-collectivites-taille-humaine>.
323. BREIZH COP. *Bilan de la concertation*. 2020. Enquête publique. Région Bretagne.
324. BVA GROUP. *État des lieux de l'opinion régionale BVA – Presse Régionale*. 2019-04-29. BVA Group.
325. CIRCULAIRE N° RINT/B/08/00004/C. Paris, 2009-01-07. Ministère de l'Intérieur, des Outre-mer et des Collectivités territoriales.
326. COHEN, Pierre. *La relation entre les régions et les métropoles dans la nouvelle organisation territoriale de la République*. 2015-06-23. Rapport à Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique. Ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique. Disponible à l'adresse : <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20remis%20par%20Pierre%20Cohen.pdf>.
327. COMMISSION EUROPÉENNE. *SDEC – Schéma de Développement de l'Espace Communautaire : Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*. Office des publications officielles des Communautés européennes, 05/1999. ISBN 92-828-7659-4.
328. Constitution de 1946, IV<sup>e</sup> République : *Article 85*. 1946. Disponible à l'adresse : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>.

329. COUR DES COMPTES. *LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. 2017-10. Cour des comptes.
330. DATAR, (collectif). *La France, puissance industrielle : Une nouvelle politique industrielle par les territoires*. 2004. Disponible à l'adresse : [https://www.documentation-administrative.gouv.fr/adm-01859886/file/DATAR\\_FrancePuissanceIndustrielle\\_2004.pdf](https://www.documentation-administrative.gouv.fr/adm-01859886/file/DATAR_FrancePuissanceIndustrielle_2004.pdf).
331. DAVEZIES, Laurent ; ESTÈBE, Philippe. *Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ?* 2014-11. Rapport d'étude pour le compte de l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche et du PUCA. L'Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales – L'Oeil.
332. DAVEZIES, Laurent ; TALANDIER, Magali. *Repenser le développement territorial ? : Confrontation des modèles d'analyses et des tendances observées dans les pays développés*. PUCA, 2009.
333. DE FRANCE, Célia ; GAUDRY, Pierre ; PEYTAVIN, Anne-laure ; PHANDONG, Pauline ; PONTOU, Antoine ; POYAU, Valérian. *Atelier SRADDET « Inter-schémas » : Quand les schémas parlent aux schémas*. Tours, 2016. Rapport de stage. Université François-Rabelais.
334. DHERBÉCOURT, Clément ; LE HIR, Boris. *Dynamiques et inégalités territoriales : Enjeux*. France Stratégie, 07/2016. Disponible à l'adresse : [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/17-27-territoires\\_web-ok.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/17-27-territoires_web-ok.pdf).
335. DREAL ; DRAAF. *Élaboration du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) : Porter à connaissance de l'État*. 09/2016.
336. ENA. *Formation Continue 2019*. 2019.
337. FAYSSE, Danielle ; DESBORDES, Catherine ; SIMON, Stéphane. *Enquête publique portant sur le projet de Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) de la Bretagne*. 2020-11-02. Enquête publique, E20000029/35. Région Bretagne.
338. FNAU ; ADCF. *Le SRADDET : nouveaux enjeux pour les intercommunalités*. 2017.
339. FONTÈS-ROUSSEAU, Camille ; RODES, Vincent. Une qualité de vie en Occitanie contrastée selon les territoires. *Insee Analyses Occitanie*. 08/01/2019, n° 67. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3690864>.
340. FRANCE STRATÉGIE. *Quelle France dans 10 ans ? : Repères pour 2025*. 2014-06-25. France Stratégie.
341. GUIGOU, Jean-Louis. *Aménager la France de 2020 : Mettre les territoires en mouvement*. Paris : La Documentation française, 2000. ISBN 2-11-004630-9.
342. HELLEUX, Carole ; RUL, Bruno. En Bretagne, depuis près d'un demi-siècle, le dynamisme de l'emploi est porté par l'économie présentielle. *Insee Flash Bretagne*. 09/03/2023, n° 93. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6965239>.
343. INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES. 2012. Rapport d'activité. Inspection Générale des Finances.
344. INTERSCOT DU GRAND BASSIN TOULOUSAIN. *Contribution au SRADDET Occitanie 2040*. 06/2018. Disponible à l'adresse : [https://www.interscot-toulouse.org/PDF/Contrib\\_envoi.pdf](https://www.interscot-toulouse.org/PDF/Contrib_envoi.pdf).
345. MOODY'S. *La réforme territoriale crée de nouveaux enjeux, mais n'affecte pas la qualité de crédit des régions*. 2015-10-21. Banque des Territoires.
346. OCDE (éd.). Chapitre 5. Faire face aux défis de la décentralisation. Études économiques de l'OCDE. 2007, n° 13, p. 145-168. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-etudes-economiques-de-l-ocde-2007-13-page-145.htm>.

## Bibliographie

347. PANORAMA DES SCOT BRETONS. *Si la Bretagne m'était contée... par les SCoT : Panorama de la planification territoriale pré-SRADDET*. 04/2017. Disponible à l'adresse : <https://adeupa-brest.fr/nos-publications/si-la-bretagne-metait-contee-par-les-scot>.
348. PECH, Thierry ; DAVEZIES, Laurent. *La nouvelle question territoriale*. TerraNova, 03/09/2014. Disponible à l'adresse : [https://tnova.fr/site/assets/files/10896/03092014\\_-la\\_nouvelle\\_question\\_territoriale.pdf?10xfy](https://tnova.fr/site/assets/files/10896/03092014_-la_nouvelle_question_territoriale.pdf?10xfy).
349. RÉGION OCCITANIE. *Assemblée des territoires : Cahier n° 2*. 31/03/2017. Disponible à l'adresse : [https://www.laregion.fr/IMG/pdf/4.cahier\\_no2.pdf](https://www.laregion.fr/IMG/pdf/4.cahier_no2.pdf).
350. RÉGION PAYS DE LA LOIRE. *Préparer dès aujourd'hui les Pays de la Loire de demain : Comprendre le SRADDET*. 2022. Disponible à l'adresse : [https://www.paysdelaloire.fr/sites/default/files/2022-04/synthese-communicante\\_vdef-post-approbation\\_bd.pdf](https://www.paysdelaloire.fr/sites/default/files/2022-04/synthese-communicante_vdef-post-approbation_bd.pdf).
351. RÈGLEMENT(CE) N° 659/1999 DU CONSEIL : portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE. 1999-03-22. Conseil de l'Union Européenne.
352. ROYER, Marc. Malgré les revenus de transfert, l'Occitanie figure parmi les régions métropolitaines les plus pauvres. *Insee Analyses Occitanie*. 14/11/2017, n° 55. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3181926>.
353. SRADDET – *Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires de la Région Bretagne*. 2020.
354. SRADDET – *Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires de la Région Occitanie*. 2020.
355. SRADDET – *Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires de la Région Pays de la Loire*. 2022.
356. THOURET, Jacques Guillaume. *Premier discours sur la nouvelle division du royaume*. 03/11/1789. Disponible à l'adresse : [https://www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret\\_division1.asp](https://www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret_division1.asp).
357. VANIER, Martin. SRADDET, la carte et le territoire : Le billet d'humeur de Martin Vanier (géographe orienté). *Urbanisme*. 2018, n° 408, p. 51. Disponible à l'adresse : <https://www.acadie-cooperative.org/publications/txt487.pdf>.
358. VIGUERIE, Paul de. *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?* Journaux officiels, 2013-12. Avis, CESL1100026X. CESE (Conseil Économique Social et Environnemental). Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/rapport/33688-la-reduction-des-inegalites-territoriales-quelle-politique-nationale-d>.
359. ZEMBRI, Pierre. *La planification des transports au niveau régional : Une lecture des évolutions de ces 25 dernières années*. CERTU, 05/2004. Disponible à l'adresse : <https://enpc.hal.science/hal-01584472>.

## **Rapports ministériels / Rapports au gouvernement**

360. ALEXANDRE, Sylvie ; THIBAUT, Jean-Pierre ; SCHMIT, Philippe. *Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ?* 2014-12. Rapport, 008800-01. CGEDD.
361. ATTALI, Jacques. *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*. XO Éditions et La Documentation française, 2008-01-23. Rapport de commission.
362. ATTALI, Jacques. *Une ambition pour 10 ans*. XO Éditions, 18/10/2010. ISBN 9782845635098.
363. BALLADUR, Édouard. *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique : Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République*. 2007-10-29. Présidence de la République.

364. CAZENEUVE, Bernard. *PROJET DE LOI relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. 2014-06-17. Étude d'impact, INTX1412841L/Bleue-Ministère de l'intérieur.
365. DATAR. *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France : Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*. 2023-01-29. Rapport au Premier ministre. Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire.
366. DE GAULLE, Jean. *L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française*. Paris : La documentation Française, 1994. Rapports officiels, n° 9836. ISBN 2-11-003225-1. Disponible à l'adresse : <https://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0021/Temis-0021524/9836.pdf>. Rapport au Premier ministre.
367. LAURENT, Éloi. *vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques*. 2013-02-22. Rapport public, 2062165E. Ministère de l'égalité des territoires et du logement. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/rapport/33014-vers-egalite-des-territoires-dynamiques-mesures-politiques>.
368. LEBRANCHU, Marylise ; VALLINI, André. *Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république*. 2014-06-17. Étude d'impact, RDFX1412429L/Bleue-1. Ministère de la décentralisation et de la fonction publique et Secrétariat d'État chargé de la réforme territoriale.
369. LEFORESTIER, Guillaume ; NIEL, Xavier. *17 000 communes de moins de 500 habitants : plusieurs profils très différents*. 1021-01. Bulletin d'information statistique, 149. Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.
370. Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. *Document de politique transversale annexe au projet de loi des finances pour : aménagement du territoire*. 2023.
371. MORVAN, Yves. *Éléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : rapport à madame la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*. 1998-03-31. Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/rapport/24247-elements-en-vue-dun-eventuel-changement-de-statut-des-schemas-regionaux>.
372. PROJET DE LOI de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. 2013-04-09. Étude d'impact.

## **Rapports de l'Assemblée nationale**

373. PROJET DE LOI portant nouvelle organisation territoriale de la République. NOR : RDFX1412429L/Bleue-1. 2013-06-17. Étude d'impact.
374. PROJET DE LOI relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. NOR : INTX1412841L/Bleue-1. 2013-06-17. Étude d'impact.
375. AMENDEMENT : modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles – (n° 1 216). 2013-07-12. Rapport de l'Assemblée nationale, 790. Amendement.
376. DA SILVA, Carlos. *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur le projet de loi (n° 2 100) adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. 2014-07-10. Rapport de l'Assemblée nationale, 2120. Assemblée nationale.

## Bibliographie

377. DA SILVA, Carlos. *RAPPORT [...] relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. 2014-07-10. Rapport de l'Assemblée nationale, 2120. Assemblée nationale.
378. PIRON, Michel. *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*. 2006-02-22. Rapport de l'Assemblée nationale, 2881. Assemblée nationale. Disponible à l'adresse : <https://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2881.asp>.
379. WARSMANN, Jean-Luc. *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République*. 2008-05-15. Rapport de l'Assemblée nationale, 892. Assemblée nationale.

## **Rapports du Sénat**

380. BUFFET, François-Noël. *Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. 2014-10-21. Rapport sénatorial, 42. Sénat.
381. CUKIERMAN, Cécile. *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information « Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain ? »* 2020-09-15. Rapport sénatorial, 706. Sénat.
382. DARNAUD, Mathieu ; VANDIERENDONCK, René ; COLLOMBAT, Pierre-Yves ; MERCIER, Michel. *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales*. 2017-03-29. Rapport sénatorial, 485. Sénat.
383. DELEBARRE, Michel. *Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (procédure accélérée)*. 2014-06-26. Rapport sénatorial, 658. Sénat. Disponible à l'adresse : <https://www.senat.fr/rap/113-658/113-6581.pdf>.
384. FICHET, Jean-Luc ; MAZARS, Stéphane. *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape*. 2013-02-20. Rapport sénatorial, 372. Sénat.
385. GOURAULT, Jacqueline ; GUILLAUME, Didier. *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le dialogue entre l'état et les collectivités territoriales*. 2011-02-01. Rapport sénatorial, 272. Sénat.
386. KRATTINGER, Yves. *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République*. 2013-10-08. Rapport sénatorial, 49. Sénat.

## **Déclarations / Discours des exécutifs**

387. CAZENEUVE, Bernard. *Déclaration de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, sur les enjeux de la réforme territoriale et les débats autour de la délimitation des régions et du droit d'option pour les départements désirant changer de région*. Assemblée Nationale, 16/07/2014. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/191892-declaration-de-m-bernard-cazeneuve-ministre-de-linterieur-sur-les-en>.

388. CAZENEUVE, Bernard. *Délimitation des régions et modification du calendrier électoral*. 17/07/2014. Disponible à l'adresse : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-ministres-de-l-Interieur/Archives-Bernard-Cazeneuve-avril-2014-decembre-2016/Interventions-du-ministre/Delimitation-des-regions-et-modification-du-calendrier-electoral>. Intervention en séance extraordinaire de l'Assemblée nationale le mercredi 16 juillet 2014.
389. CHESNAIS-GIRARD, Loïg. *Discours de monsieur Loïg Chesnais-Girard, président du Conseil régional, aux élus régionaux*. Brest, 28/11/2019. Disponible à l'adresse : [https://www.bretagne.bzh/app/uploads/discours\\_pdt\\_session\\_sraddet.pdf](https://www.bretagne.bzh/app/uploads/discours_pdt_session_sraddet.pdf).
390. DELGA, Carole. *Discours de la présidente de la Région Occitanie à l'occasion du lancement du SRADDET*. Albi, 02/10/2017.
391. HOLLANDE, François. *Déclaration de M. François Hollande, président de la République, en introduction à sa conférence de presse sur la feuille de route du gouvernement pour 2014*. Paris, 14/01/2014. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/190062-francois-hollande-14012014-feuille-de-route-du-gouvernement-pour-2014>.
392. HOLLANDE, François. *Déclaration de M. François Hollande, président de la République, sur l'intervention militaire française au Mali*. Paris, 05/06/2013. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/188097-francois-hollande-05062013-intervention-militaire-francaise-au-mali>.
393. HOLLANDE, François. *Déclaration de M. François Hollande, président de la République, sur la réforme des collectivités locales*. Paris, 05/10/2012. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/186022-declaration-de-m-francois-hollande-president-de-la-republique-sur-la>.
394. HOLLANDE, François. *Déclaration de M. François Hollande, président de la République, sur les défis et priorités de la politique étrangère de la France*. Paris, 11/01/2013. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/186786-francois-hollande-11012013-defis-et-priorites-de-la-politique-etrangere>.
395. HORTEFEUX, Brice. *Déclaration de M. Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, sur la réforme des collectivités territoriales*. Clermont-Ferrand, 22/09/2009. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/176563-brice-hortefeux-22092009-reforme-des-collectivites-territoriales>.
396. MACRON, Emmanuel. *Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur l'évolution des relations entre l'État et les collectivités locales en matière de politique publique*. Sénat, 17/07/2017. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/203216-declaration-de-m-emmanuel-macron-president-de-la-republique-sur-levo>.
397. MITTERRAND, François. *Interview de M. François Mitterrand, président de la République, lors de l'émission sur TF1 « Ça nous intéresse, monsieur le président », notamment sur le bilan économique et les acquis sociaux depuis 1981*. Paris, Maison de la Radio, 15/12/1985. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/137808-interview-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-lors-de>. Propos recueillis par Yves Mourousi.
398. SARKOZY, Nicolas. *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, sur la réforme des collectivités territoriales*. Saint-Dizier (Haute-Marne), 20/10/2009. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/176903-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-la-re>.
399. SARKOZY, Nicolas. *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, président de la République, sur les mesures de soutien à l'économie face à la crise économique internationale*. Argonay (Haute-Savoie), 23/10/2008. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/172742-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-les>.

400. VALLINI, André. *Lettre de M. André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale, adressée à M. Raymond Vall, président de l'Association nationale des pôles et pays (ANPP), sur les enjeux de la réforme territoriale*. Paris, 09/12/2014. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/193229-lettre-de-m-andre-vallini-secretaire-detat-la-reforme-territoriale>.
401. VALLS, Manuel. *Déclaration de M. Manuel Valls, Premier ministre, sur les priorités de l'investissement concernant le contrat de plan 2015-2020 entre l'État et la région Bretagne*. Brest, 18/12/2014. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/193457-declaration-de-m-manuel-valls-premier-ministre-sur-les-priorites-de-l>.
402. VALLS, Manuel. *Déclaration de politique générale de M. Manuel Valls, Premier ministre, sur les enseignements politiques des élections municipales de 2014, la formation d'un gouvernement « compact, resserré et solidaire », le pacte de responsabilité et de solidarité, la transition énergétique, la dette publique, les réformes de structure, notamment celle du « millefeuille territorial », la justice, l'école et le logement*. Assemblée nationale, 08/04/2014. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/190876-manuel-valls-08042014>.
403. VALLS, Manuel. *Interview de M. Manuel Valls, Premier ministre, à RMC et BFMTV le 3 juin 2014, sur le projet de réduction du nombre des régions à 14, le sort des départements, l'affaire Mehdi Nemmouche, le projet de réforme pénale et la mise en œuvre du programme de responsabilité et solidarité*. 03/06/2014. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/discours/191309-interview-de-m-manuel-valls-premier-ministre-rmc-et-bfmtv-le-3-juin>. Propos recueillis par Jean-Jacques Bourdin.

## **Interviews / Presse / Communiqués de presse**

404. ANTOINE, Serge. Réforme territoriale : comment les régions françaises ont été dessinées. *L'Express*. 15/03/2004. Disponible à l'adresse : [https://www.lexpress.fr/politique/l-homme-qui-a-dessine-les-regions\\_743241.html](https://www.lexpress.fr/politique/l-homme-qui-a-dessine-les-regions_743241.html). Propos recueillis par Michel Feltin.
405. CAMUS, Albert. Sur une philosophie de l'expression : compte rendu de l'ouvrage de Brice Parain, *Recherches sur la nature et la fonction du langage*. *Poésie* 44. 1944, n° 17.
406. CROUZATIER-DURAN, Florence. Le droit à l'expérimentation n'est pas très expérimenté par les collectivités. *La gazette des communes*. 2016. Disponible à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com/424826/le-droit-a-lexperimentation-nest-pas-tres-experimente-par-les-collectivites/>.
407. DAVEZIES, Laurent ; VELTZ, Pierre. Territoires : nouvelles mobilités, nouvelles inégalités. *Le Monde*. 2006. Disponible à l'adresse : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2006/03/20/territoires-nouvelles-mobilites-nouvelles-inegalites\\_752681\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2006/03/20/territoires-nouvelles-mobilites-nouvelles-inegalites_752681_3224.html).
408. DELGA, Carole. Mon bureau, ce sera le terrain ! *La Dépêche du Midi*. 04/01/2016. Disponible à l'adresse : <https://www.ladepeche.fr/article/2016/01/04/2249263-mon-bureau-ce-sera-le-terrain.html>. Propos recueillis par Dominique Delpiroux.
409. DELGA, Carole ; FARANDOU, Jean-Pierre. *Un nouveau plan rail pour l'Occitanie : objectif 100 000 voyageurs par jour*. 15/10/2020. Disponible à l'adresse : <https://www.laregion.fr/IMG/pdf/dp-cfpresstransport151020bd.pdf>.
410. DESJARDINS, Xavier. La planification ennuie beaucoup d'élus locaux : Xavier Desjardins, géographe. *La gazette des communes*. 03/07/2019. Disponible à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com/628148/la-planification-ennuie-beaucoup-delus-locaux-xavier-desjardins-geographe/>. Propos recueillis par Delphine Gerbeau.

411. FORRAY, Jean-Baptiste. Quand Michel Rocard voulait « décoloniser la province ». *La gazette des communes*. 04/07/2016. Disponible à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com/451658/quand-michel-rocard-voulait-decoloniser-la-province>.
412. HAVERLAND, Adeline. Pour leurs faibles salaires, les industriels de l'agroalimentaire sous la menace de la fusion des branches. *L'Usine Nouvelle*. 29/06/2022. Disponible à l'adresse : <https://www.usinenouvelle.com/editorial/pour-leurs-faibles-salaires-les-industriels-de-l-agroalimentaire-sous-la-menace-de-la-fusion-des-branches>. N2021042.
413. Interview de Nadine Cattan. 14/11/2014. Disponible à l'adresse : <https://www.adgcf.fr/31-442-79-interview-nadine-cattan.html>.
414. LE POINT. Pour Macron, passer par l'élection est « un cursus d'un ancien temps ». *Le Point*. 28/09/2015. Disponible à l'adresse : [https://www.lepoint.fr/politique/pour-macron-passer-par-l-election-est-un-cursus-d-un-ancien-temps-28-09-2015-1968726\\_20.php](https://www.lepoint.fr/politique/pour-macron-passer-par-l-election-est-un-cursus-d-un-ancien-temps-28-09-2015-1968726_20.php).
415. LÉVY, Jacques. La taille des régions est un faux problème. *L'Express*. 16/10/2014. Disponible à l'adresse : [https://www.lexpress.fr/societe/region/jacques-levy-la-taille-des-regions-est-un-faux-probleme\\_1610876.html](https://www.lexpress.fr/societe/region/jacques-levy-la-taille-des-regions-est-un-faux-probleme_1610876.html). Propos recueillis par Michel Feltin-Palas.
416. MAZIERES, Lisa. *Carole Delga : « Région et communes rurales main dans la main pour défendre la République des Territoires »*. 23/03/2021. Disponible à l'adresse : [http://www.tarbes-infos.com/IMG/pdf/diff\\_2023197230321170416.pdf](http://www.tarbes-infos.com/IMG/pdf/diff_2023197230321170416.pdf).
417. NÉGRIER, Emmanuel ; SIMOULIN, Vincent. La fusion des régions : nouveau flacon, même cru ? *Contrepoints*. 07/05/2021. Disponible à l'adresse : <https://www.contrepoints.org/2021/05/07/396953-la-fusion-des-regions-nouveau-flacon-meme-cru>. Un article de *The Conversation*.
418. POTTIÉE-SPERRY, Philippe. La concertation, pierre angulaire des futurs Sraddet. *Maires de France*. 01/04/2019, n° 367. Disponible à l'adresse : <https://www.mairesdefrance.com/interco-et-territoires/la-concertation-pierre-angulaire-des-futurs-sraddet-article-216-0>.
419. VELTZ, Pierre. L'industrie est dans les métropoles ! *L'Économie politique*. 2015, n° 68, p. 7-19. Disp. à l'adr. DOI : 10.3917/leco.068.0007. Entretien avec Pierre Veltz, propos recueillis par Sandra Moatti.

## Sitographie

420. Acadie : Écrire les territoires. Dessiner la chose publique. Disponible à l'adresse : <https://www.acadie-cooperative.org>.
421. Agence nationale de la cohésion des territoires. Disponible à l'adresse : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr>.
422. Assemblée nationale. Disponible à l'adresse : <https://www.assemblee-nationale.fr>.
423. Banque des territoires. Disponible à l'adresse : <https://www.banquedesterritoires.fr>.
424. Cairn.info : Matières à réflexion. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info>.
425. Cerema. Disponible à l'adresse : <https://www.cerema.fr/fr>.
426. Collectivités locales. Disponible à l'adresse : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>.
427. Cour des comptes. Disponible à l'adresse : <https://www.ccomptes.fr>.
428. DREAL Bretagne : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement. Disponible à l'adresse : <https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr>.

## Bibliographie

429. DREAL Occitanie : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement d'Occitanie. Disponible à l'adresse : <https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr>.
430. DREAL Pays de la Loire : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement. Disponible à l'adresse : <https://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr>.
431. France stratégie : évaluer, anticiper, débattre, proposer. Disponible à l'adresse : <https://www.strategie.gouv.fr>.
432. Géoconfluences : Ressources de géographie pour les enseignants. Disponible à l'adresse : <https://geoconfluences.ens-lyon.fr>.
433. HAL-SHS : Sciences de l'Homme et de la Société. Disponible à l'adresse : <https://shs.hal.science>
434. Insee : Institut national de la statistique et des études économiques. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr>.
435. JSTOR : Explore the world's knowledge, cultures, and ideas. Disponible à l'adresse : <https://www.jstor.org>.
436. Légifrance : Le service public de la diffusion du droit. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr>.
437. Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer. Disponible à l'adresse : <https://www.interieur.gouv.fr>.
438. Observatoire des territoires. Disponible à l'adresse : <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr>.
439. Persée. Disponible à l'adresse : <https://www.persee.fr>.
440. Pôle emploi. Disponible à l'adresse : <https://www.pole-emploi.fr>.
441. Région Bretagne. Disponible à l'adresse : <https://www.bretagne.bzh>.
442. Région Occitanie. Disponible à l'adresse : <https://www.laregion.fr>.
443. Région Pays de la Loire. Disponible à l'adresse : <https://www.paysdelaloire.fr>.
444. Sénat. Disponible à l'adresse : <https://www.senat.fr>.
445. Vie publique : Au cœur du débat public. Disponible à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr>.



## Annexes

### 1- Documents de référence du SRADDET de la Région Pays de la Loire

#### Les schémas régionaux intégrés de droit

- Schéma régional de développement durable des territoires (SRADDT)
- Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE)
- Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE)
- Schéma Régional des Infrastructures et des Transports (SRIT)
- Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) - à terme

#### Les stratégies régionales à considérer

- Feuille de route de la Transition énergétique
- Feuille de route de la Transition écologique
- Stratégie régionale de la Biodiversité (à terme)
- Pacte régional pour la ruralité
- Plan régional d'accès à la santé
- Stratégie mer et littoral (à terme)
- Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)
- Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs
- Stratégie Régionale Emploi Formation Orientation Professionnelles
- Schéma Régional d'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
- SCORAN : stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique infra
- SCORAN : stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique usages
- Contrat de plan État-Région 2015-2020
- Contrat de plan Interrégional Loire 2015-2020
- Contrat d'avenir (à terme)

#### Les documents décisionnels

- Rapport et annexes du conseil régional des 14, 15 et 16 décembre 2016 relatifs aux modalités d'élaboration du schéma
- Rapport et annexes du conseil régional des 19 et 20 octobre relatifs à la modification des modalités d'élaboration du schéma
- Rapport et annexes du conseil régional des 20, 21 et 22 décembre 2017 relatifs au débat sur les objectifs du SRADDET
- Rapport et annexes du conseil régional des 20 et 21 juin 2018 relatif au nouveau calendrier

### **Les documents de diagnostics**

- État des lieux détaillé
- État des lieux synthétique
- Portrait de Loire-Atlantique
- Portrait de Vendée
- Portrait de Maine-et-Loire
- Portrait de Mayenne
- Portrait de Sarthe
- État des lieux sur la Biodiversité
- Analyse du Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) - à terme
- Evaluation du Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE)
- État initial de l'environnement (Rapport d'évaluation du Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets) - sur demande
- Prospective énergétique à 2050 en Pays de la Loire
- Stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique usages diagnostic (SCORAN)
- Diagnostic territorial stratégique post 2013 Fonds Européens 2014-2020 : diagnostic et enjeux
- Livre Blanc L'économie de proximité en Pays de la Loire CMAR
- Étude INSEE sur les projections de population et ménages - à terme

### **Travaux des groupes de travail**

- Égalité des territoires, désenclavement rural
- Habitat, gestion économe de l'espace
- Infrastructures, mobilités

#### *Supports des réunions territoriales - avril 2017 réunion de Loire-Atlantique*

- réunion de Maine-et-Loire
- réunion de Mayenne
- réunion de Sarthe
- réunion de Vendée

#### *Supports des réunions territoriales - sept 2017*

- Support de réunion + Verbatim de Loire-Atlantique
- Support de réunion + Verbatim de Maine-et-Loire
- Support de réunion + Verbatim de Mayenne
- Support de réunion + Verbatim de Sarthe
- Support de réunion + Verbatim de Vendée

### **Les contributions**

- Porter à connaissance de l'État
- Note d'enjeux de l'État
- Conférence régionale des SCoT
- Contribution Scot 44
- Département de Loire-Atlantique
- Département de la Sarthe
- Nantes Métropole
- Angers Loire Métropole
- Acteurs du littoral et du rétro-littoral du nord Loire-Atlantique
- Communautés de communes du Pays Loudunais, Baugeois Vallée, du Thouarsais, Chinon Vienne et Loire, communauté d'agglomération Saumur Val de Loire
- Parcs naturels régionaux de Brière, Normandie Maine, Loire Anjou Touraine, Marais Poitevin
- Mission Val de Loire
- Union sociale de l'Habitat
- Gérontopôle
- CESER : « SRADDET, volet Mobilités et infrastructures »
- CESER : « SRADDET, défis et principes prioritaires »
- CESER : « Étude équilibre des territoires »
- Conseils de développement du Pôle Métropolitain Centre Atlantique
- France énergie éolienne (FEE)
- Fédération Française du Bâtiment (FFB) : économie circulaire, énergie, habitat
- Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT)
- Réseau de Transport de l'Electricité (RTE)
- L'Union régionale des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE)
- La Chambre régionale d'agriculture
- Sauvegarde de l'Anjou

### **Autres documentations**

- Pays de la Loire : la forme d'une région (juillet 2014)
- Rapport LAURENT sur l'égalité des territoires

### **Sites à consulter**

- L'ORES
- L'INSEE



## **2-Document de synthèse réalisé par la Coopérative Acadie**



# Vision et Défis de la grande région

## Synthèse de la contribution

Depuis le 1er janvier 2016, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées sont devenus une seule région. Cette Union ne se limite pas à un élargissement géographique ; elle est **la promesse d'une action régionale renforcée**. Et ce d'autant plus qu'elle s'accompagne d'une réaffirmation du rôle de chef de file des Régions en matière d'aménagement du territoire, à travers l'élaboration du SRADDET. Néanmoins, les bénéfices possibles de cette union n'ont rien d'automatique. Ils demandent à être activés par une lecture intégrée du nouvel ensemble régional. Autrement dit, **comment faire pour que 1+1 = 3 ?** Comment mettre ce changement institutionnel au service du projet politique porté par le nouvel exécutif ?

### 1. Un double changement de perspective

Pour prendre la mesure du potentiel induit par l'Union, il est important d'en expliciter les conséquences pour la nouvelle région. Ces implications sont doubles.

#### 1.1. Construire une nouvelle représentation collective de l'espace régional

Les implications sont d'abord d'ordre territorial. Le changement de périmètre provoqué par l'Union impose de définir une nouvelle représentation collective de l'espace régional. Le risque sinon serait de s'enfermer soit dans un face-à-face entre deux blocs autonomes voire concurrents, soit dans une opposition stérile entre les métropoles et le reste du territoire.

Il est indispensable de **construire une vision intégrée de la région Occitanie**, suffisamment convaincante pour dépasser le clivage entre les deux anciennes régions. Cela suppose un double travail d'expertise :

- Identifier **les spécificités** de la région Occitanie par rapport aux autres régions françaises pour souligner la consistance de la grande région.
- S'interroger sur **la territorialisation** de l'action publique régionale pour prendre en compte la diversité des situations territoriales à l'échelle infrarégionale, que ce soit en termes de densité, de fonction économique ou de profil de population.

L'élaboration de cette identité partagée sera un chantier majeur du mandat qui s'ouvre et un indicateur de réussite du futur SRADDET. Il en va de la **cohésion** de la région et de sa **visibilité**.

#### 1.2. Redéfinir le positionnement de l'institution régionale

Les implications de l'Union sont aussi d'ordre institutionnel. Le changement d'échelle s'accompagne d'un **changement de nature de l'institution régionale**. Avec treize départements, la grande région constitue un « morceau de France » (13% de l'espace national et 8,5% de sa population).

Ce changement de statut de la collectivité régionale lui donne une **responsabilité nouvelle vis-à-vis de l'Etat**. Elle amène à interroger la contribution de LRMP aux autres échelles. Elle conduit aussi à **renforcer le poids du Conseil régional dans la définition des politiques nationales et européennes**. Sans pour autant détenir toutes les clés, les Régions nouvelle génération deviennent un partenaire incontournable pour garantir le développement de la France et de ses territoires.

Ce changement d'échelle se traduit aussi par une **transformation du rapport au local**. Elle nécessite de trouver le bon équilibre entre une fonction de régulation en surplomb et une fonction d'accompagnement des territoires. L'affirmation du chef de filât aménagement des Régions et la mise en place des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) témoignent de cette **fonction**

**d'intercesseur** du Conseil régional en termes de politiques publiques. Cette question sera à traiter en lien avec l'Assemblée des Territoires ainsi que les Parlements de la mer et de la montagne.

## 2. Les trois défis de la grande région

A l'aune de ce double constat, trois défis spécifiques de la Région Occitanie peuvent être identifiés pour l'action régionale à venir :

- **Le défi de la promotion sociale** pour mettre l'attractivité de la région au service de ses habitants et de ses entreprises.
- **Le défi de la réciprocité territoriale** pour organiser les flux et les interdépendances au service de l'ensemble des territoires qui composent la région.
- **Le défi du rayonnement au service du développement** pour accroître la cohésion et la visibilité de la grande région, et en optimiser les retombées sur le territoire.

### 2.1. Le défi de la promotion sociale

La région Occitanie est **la région française qui attire le plus**. Avec plus d'un million d'habitants supplémentaires d'ici à 2030, l'Occitanie va accueillir plus du quart de la croissance démographique nationale au cours des deux prochaines décennies, alors qu'elle ne représente que 8,5 % de la population actuelle du pays.

**L'accueil résidentiel concerne l'ensemble du territoire régional.** Sur la période 1999-2011, tous les EPCI ont un solde migratoire positif. Partout, les arrivées sont plus nombreuses que les départs. Cependant, ce solde migratoire positif n'est pas toujours synonyme de croissance. Dans certains territoires (les zones rurales et montagnardes, mais aussi des villes petites et moyennes), la population décroît, en raison d'un solde naturel très négatif.

La région Occitanie se caractérise surtout par la **diversité sociale de cette fonction d'accueil**. Son attractivité est beaucoup moins sélective que d'autres régions, comme l'Île-de-France ou la Bretagne. L'Occitanie est attractive pour toutes les classes d'âge et tous les profils sociaux. C'est à la fois un territoire de passage et un territoire d'ancrage, comme en témoigne l'installation de nombreux retraités.

Cette attractivité est un élément clé du développement actuel et futur de la région. Elle s'accompagne en effet d'une **forte croissance de l'économie présente**, autour de quelques secteurs clé : le tourisme, le bâtiment, la santé...

Si la région Occitanie attire autant, c'est qu'elle est perçue comme un **territoire d'opportunités** par de nombreux ménages, qu'ils soient aisés ou populaires. Comment faire pour garantir que ce défi de la promotion sociale soit une réalité pour tous ? Quel est le rôle de la Région pour éviter que l'attractivité du territoire s'accompagne d'une précarité de ses habitants ?

Ce défi de promotion sociale pose deux questions pour la grande région :

- **Comment concilier accueil et excellence environnementale pour rester attractif sur le long terme ?** Les ressources naturelles, et plus généralement la qualité de vie, sont un élément déterminant de l'attractivité résidentielle et touristique de la région. Au-delà de la question de leur préservation, ces ressources doivent être considérées comme le levier d'un développement soutenable. Il s'agit de promouvoir une **excellence environnementale qui se s'exprime en termes d'énergie, mais aussi d'agriculture (circuits courts), de déchets (économie circulaire) ou de biodiversité.**
- **Comment faire pour que le brassage soit facteur de promotion sociale pour tous ?** Le taux des bénéficiaires RSA (un des plus élevés de France) montre que la croissance démographique ne se traduit pas automatiquement par une amélioration de la situation des habitants. La Région a un rôle important à jouer pour accompagner les trajectoires des nouveaux arrivants comme des habitants actuels, en facilitant l'accès au logement. Cela

suppose la mise en œuvre d'une politique de l'emploi et de la formation ambitieuse et solidaire.

## 2.2. Le défi des réciprocity territoriales

La région Occitanie se caractérise par la **généralisation des interdépendances entre les territoires** qui la composent. Qu'ils soient urbains ou ruraux, tous les espaces de la grande région s'inscrivent dans des systèmes de flux qui les dépassent. Ces circulations peuvent être quotidiennes (flux domicile-travail) ou plus irrégulières (mobilités de loisirs, migrations résidentielles).

**Se pose ainsi le défi de la réciprocity territoriale, pour organiser les flux et les interdépendances au service de l'ensemble des territoires qui composent la région. Il s'agit de garantir l'équilibre et l'égalité des territoires tout en valorisant leurs spécificités.**

Ces interdépendances sont structurées autour de deux systèmes métropolitains qui viennent irriguer l'ensemble du territoire. A la différence des régions mono-centriques, la région Occitanie fonctionne sur un **duo** :

- Un **système métropolitain en étoile à l'Ouest** avec une série de faisceaux organisant les connexions entre Toulouse, les villes moyennes et leur espace de rayonnement.
- Un **système métropolitain en ruban à l'Est** entre le chapelet de villes le long du littoral méditerranéen de Nîmes à Perpignan en passant par Montpellier, Béziers, Narbonne...

Ces deux systèmes fonctionnent à plusieurs échelles et à plusieurs niveaux. Ils ont chacun leur consistance propre, leur structure interne et leur base économique. L'étoile du Midi s'appuie sur un socle productif performant alors que le ruban du Languedoc est avant tout tiré par une économie présente en pleine croissance, boostée par l'attractivité démographique et touristique du territoire.

Pour les territoires, ce fonctionnement en réseau est porteur d'une promesse de réciprocity. L'augmentation des interdépendances ne se traduit pas par une hyper-concentration des emplois et des habitants sur les grands centres urbains. Elle s'accompagne au contraire d'une **intensification des échanges entre les territoires**, chacun d'eux apportant une contribution spécifique à ces systèmes territoriaux.

Néanmoins, ces systèmes de réciprocity restent encore mal connus et insuffisamment accompagnés par les acteurs publics. Organiser les interdépendances entre les territoires pour **garantir leur équilibre tout en valorisant leurs spécificités** est une des principales fonctions de l'échelon régional.

Ce défi de la réciprocity se décline en deux questions :

- **Comment assurer la mise en système de l'ensemble du territoire régional ?** Garantie de l'équilibre et de l'égalité des territoires, la Région doit s'assurer que chaque territoire trouve sa place dans ces systèmes de flux. Cet objectif passera moins par une logique de compensation que par un travail de **mise en synergie des territoires** et de renforcement de leur capacité à tirer parti des flux qui les traversent.
- **Comment soutenir et amplifier ce duo métropolitain en jouant sur la différenciation des deux systèmes ?** Positionnés sur des secteurs différents, les deux métropoles ne sont pas en situation de concurrence termes à termes. Il ne s'agit donc pas d'organiser le partage des tâches entre Toulouse et Montpellier, mais d'accompagner chaque métropole dans sa trajectoire propre tout en articulant leurs dynamiques spécifiques (connexion sur des champs complémentaires...). La différenciation des politiques régionales est rendu d'autant plus nécessaire que les deux systèmes métropolitains n'en sont pas au même niveau de maturité.

Il s'agit ainsi, tout à la fois, **d'amplifier « le duo » de nos deux systèmes métropolitains et de mettre en place une politique en faveur des ruralités (revitalisation centres bourgs, accès aux services**

publics...), d'adapter les politiques régionales à des spécificités territoriales fortes telles que la montagne ou le littoral. Cela nécessite enfin une politique des transports en commun rendus accessibles à tous.

### 2.3. Le défi du rayonnement à toutes les échelles

Par sa géographie et son histoire, la région Occitanie forme **un ensemble à la fois diversifié et consistant**. C'est une des seules régions à combiner sur son territoire la mer, la montagne et la plaine, avec les fonctions résidentielles, productives et récréatives qui leur sont associées. Autrement dit, l'Occitanie a le potentiel pour devenir une région « complète », à condition de **travailler son unité et sa cohésion interne pour accroître la visibilité de la grande région**.

La grande région est aussi largement **ouverte sur l'extérieur**, et ce à toutes les échelles. Les échanges extrarégionaux occupent une place importante dans le développement de cette région tirée par son attractivité démographique et touristique (Eurorégion, Communauté de Travail des Pyrénées...). Fonctionnant en lien avec l'arc atlantique (du fait notamment de l'industrie aéronautique), la région partage de nombreuses caractéristiques avec les autres régions méditerranéennes. Il s'agit **d'optimiser les retombées de ces échanges sur l'ensemble du territoire régional**.

Cette combinaison entre diversité, consistance et ouverture constitue un **facteur de rayonnement** pour le territoire, ses entreprises et ses habitants. La région Occitanie cumule sur un même territoire les avantages de la Bretagne, en termes d'identité culturelle, et de Rhône-Alpes, en termes de capacité exportatrice. Mais elle représente aussi un **défi en termes de cohésion territoriale**, pour éviter le risque de fragmentation.

Là encore, les enjeux de l'action régionale peuvent être formulés autour de deux questions :

- **Comment renforcer la capacité d'action collective régionale pour rayonner à toutes les échelles ?** La grande région ne sera en mesure de peser davantage au niveau national et européen qu'à condition d'arriver à fédérer les acteurs qui la composent. Cela nécessite de développer l'effort de **coordination des acteurs socio-économiques de la région Occitanie** mais aussi **d'inventer de nouvelles formes de dialogue avec les collectivités et avec les citoyens**.
- **Comment faire de l'ouverture interrégionale un levier de développement interne ?** Entre le Massif central, les Pyrénées et le littoral méditerranéen, le développement des coopérations interrégionales est une nécessité pour assurer le rayonnement de la région et améliorer la situation de ses habitants. La région Occitanie doit affirmer son leadership dans le portage des politiques interrégionales, afin **d'amplifier les retombées locales de ces alliances à la grande échelle**.

## 3. Vers l'élaboration du SRADDET

Par son caractère transversal et stratégique, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) constitue un levier majeur pour aborder ces trois défis et construire une représentation collective de la grande région.

L'appellation technocratique du document ne doit pas induire en erreur. Il ne s'agit pas d'un schéma de plus, mais d'un véritable **outil politique**. En affirmant son caractère prescriptif et en élargissant son périmètre, la loi NOTRe confère un poids décisif au futur SRADDET. Elle laisse cependant une **grande marge de manœuvre dans les modes d'appropriation de la démarche**.

Autrement dit, le SRADDET sera ce que nous en ferons. Outil de régulation de l'usage des sols, il peut aussi devenir le **socle stratégique de la grande région** en complément du schéma développement économique (SRDEII) et du Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation

Professionnelle (CPRDFP). Il vient à la fois définir les orientations de l'action régionale et expliciter la posture du Conseil régional vis-à-vis des autres collectivités.

Dans son processus d'élaboration comme dans son contenu final, le SRADDET participe en effet à définir le rapport aux territoires de l'institution régionale. Il a vocation à **préfigurer la prochaine vague de contractualisation**, et à aiguiller la territorialisation de l'action régionale.

## Table des illustrations

### Encadrés

1 : L'égalité <i>Qu'es aquò ?</i>	19
2 : Région naturelle et pensée systémique : deux objets dans l'ADN de l'action publique	29
3 : Une définition à la fois agrégative et organique de la région polarisée	36
4 : La règle de Zipf (1920-1950)	37
5 : Typologie des réseaux de villes :	44
6 : De l'espace vécu à l'espace aliéné : la routinisation de l'interaction sociale selon Anthony Giddens.	48
7 : Logique de transport et logique de communication.	50
8 : Les rapports État/territoire.	59
9 : La mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon	68
10 : Les justifications à droite... . . . Et à gauche :	98
11 : La France fait toujours figure d'exception en Europe :	103
12 : À gauche comme à droite le Sénat à l'unisson	110
13 : Le triptyque du modèle d'organisation allemand basé sur le couple <i>Kreis/Lander</i> via :	113
14 : Dispositions législatives renforçant le rôle des Régions de matière développement économique à l'issue de la loi NOTRe :	114
15 : Un découpage pour favoriser le développement et la recherche : le cas des pôles de compétitivités	124
16 : Les objectifs du SRADDET tel que défini par l'article L4251-1 (CGCT):	144
17 : Les objectifs et les règles générales du SRADDET selon l'article L4251-2 du CGCT :	148
18 : Liste exhaustive des personnes associées à l'élaboration du SRADDET d'après l'article L4251-5 du CGCT :	150
19 : Liste des membres de la conférence territoriale de l'action publique tel que mentionné au titre II de l'article L1111-9-1 du CGCT :	153
20 : D'une logique de guichet à une logique de projet	184
21 : La Région Occitanie à la recherche du bien être	206
22 : La population, une ressource d'énergie potentielle.	219
23 : Un instrument de cohésion politique :	245
24 : À la recherche des potentialités des territoires	254
25 : La bataille de la proximité	286
26 : Pour une politique de mobilité sans couture	293
27 : Forger une organisation polycentrique par le rabattement du réseau du quotidien	294
28 : La virgule de Sablé-sur-Sarthe un intrus dans la chorématique	305

### Figures

1 : Modèles de développement régional polarisé selon Friedmann	35
2 : Les trois principes d'organisation des centres et de leurs limites suivant Walter Christaller	38
3 : Emboîtement des aires de marché d'après Walter Christaller	38

4 : Étapes de l'analyse des systèmes régionaux	40
5 : Fonction régionale dans l'armature française ; localisation des villes appartenant au niveau régional	41
6 : Organisation spatiale de type christallérien (à gauche), structuration en archipel (à droite)	43
7 : Les coquilles de l'homme d'après Moles et Rhomer	47
8 : Tentative de formalisation de la territorialité à partir de la dialectique des pôles et des réseaux de mobilité	49
9 : Le modèle centre périphérie in Ph. et G. Pinchemel 1999	54
10 : Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants	55
11 : Le scénario du polycentrisme maillé en 2000	87
12 : Extrait du rapport de l'inspection des finances en 2012	88
13 : Réforme des services de l'État à l'issue de la RéATE	96
14 : Depuis les années 1960 : trois processus de Réforme parallèle	101
15 : Compilation des différents découpages régionaux retenus par les corps constitués	107
16 : Évolution des dépenses d'action économique des collectivités territoriales de 2013 à 2021 (M€)	115
17 : Rapport d'inclusion entre les Métropoles et l'aire urbaine	118
18 : Aires urbaines de Rennes, Nantes et Toulouse	119
19a : La hiérarchie urbaine au sein des nouvelles Régions françaises	120
19b : Les systèmes urbains des nouvelles Régions françaises	121
20 : État des lieux des SRAD(D)T	136
21 : Exercice de synthèse régionale tiré des SRADDT des Régions composant la Région Occitanie	137
22 : Le SRADDET, un schéma au diapason de l'urbanisme	146
23 : Le SRADDET dans l'univers des acteurs de la planification	149
24 : Phasage du SRADDET	154
25 : Illustration projetée par Daniel Béhar à l'occasion de l'assemblée plénière lors du lancement du SRADDET en octobre 2017	178
26 : Démarche SRADDET et posture politique	188
27 : Observation comparée des étapes de réalisation des SRADDET	193
28 : Les volontés politiques émanant d'une Bretagne des proximités	196
29 : Cohésion et transition : une Région, deux modèles d'aménagement	197
30 : Un modèle de développement qui entend rebattre la carte de l'attractivité résidentielle	198
31 : Densités communales des Régions Bretagne, Occitanie et Pays de la Loire	200
32 : Population municipale en 2014 et taux d'évolution annuel des communes bretonnes entre 2009 et 2014	201
33 : Quatre périodes pour décrire la croissance démographique depuis les années 1980, à partir du taux d'évolution des communes	202
34 : Évolution annuelle de la population par communes	203
35 : Des attractivités locales contrastées	204
36 : Les dynamiques territoriales en Région Pays de la Loire	205
37 : Les bassins de vie vécus qui doivent structurer la politique régionale d'égalité des territoires	207
38 : Qualité de vie en Occitanie : 73 bassins de vie, six profils de territoires	208

39 : Les inégalités en matière de services en Région Bretagne	209
40 : Inégalités monétaires des Régions Bretagne, Occitanie et Pays de la Loire	213
41 : Variations de la présence communale et du seuil de généralisation des services publics entre 1980 et 2013	217
42 : Solde naturel des communes bretonnes en 2015	218
43 : Une grande partie des revenus du travail des communes rurales provient des villes	220
44 : Triangle des coopérations territoriales	228
45 : Coopération et territoires : tentative de formalisation	229
46 : Le projet de territoire du SRADDET de la Région Occitanie par le prisme de l'égalité des territoires	237
47 : Le projet de territoire du SRADDET des Régions Pays de la Loire et Bretagne par le prisme de l'égalité des territoires	237
48 : Organisation urbaine du système de l'ouest	238
49 : Évolution de l'emploi entre 2006 et 2016 par EPCI	242
50 : Évolution du type d'emploi	242
51 : Les espaces de dialogue issus de la synthèse du diagnostic prospectif du SRADDET	246
52 : Formalisation des projections démographiques par espace de dialogue	246
53 : Illustration projetée par Daniel Béhar à l'occasion de l'assemblée plénière lors du lancement du SRADDET en octobre 2017	247
54 : Carte de l'armature urbaine de la Région Pays de la Loire	250
55 : Grille de lecture de l'armature urbaine de la Région Pays de la Loire	250
56 : Objectif n° 32 : conforter une armature territoriale au service d'un double enjeu d'attractivité et de solidarité	251
57 : Sous-objectif 32.2 : les droits et les devoirs afférents à chaque niveau d'armature	252
58 : Les transformations territoriales nées de la rapidité différenciée	266
59 : Les règles en matière de transport-mobilité et leur filiation avec le projet d'aménagement	270
60 : L'aspect réglementaire du transport dans les deux modèles portés par la Région	271
61 : Les échelles de l'accessibilité bretonne	274
62 : Raccorder et connecter la Bretagne au reste du monde	275
63 : Les volontés politiques qui alimentent le sous-objectif 31	276
64 : Synthèse des objectifs visés par le défi de la Bretagne des proximités	278
65 : Les réseaux urbains assurent l'essentiel des déplacements en transport collectif	279
66 : Part des actifs – par communes de résidence - qui se rendent au travail en transport en commun en 2013	280
67 : Les cinq systèmes territoriaux de la Région Occitanie présentés à l'occasion du lancement de la démarche SRADDET	282
68 : Schématisation de l'organisation du réseau de transport ferroviaire de la nouvelle Région	283
69 : Stratégies régionales : la vision des agences d'urbanisme	284
70 : Les LGV pour faire Région	289
71 : Deux projets pour faire Région	290
72 : Gains sur certains temps de parcours communiqués par la Région	290
73 : Les nœuds d'échanges stratégiques	292

74 : Lignes identifiées lors des EGRIM à l'échelle du réseau de l'Occitanie	295
75 : Approche sociale de la mobilité dans les territoires peu denses	299
76 : Énumération exhaustive des buts assignés à l'objectif n° 14 : assurer la connexion nationale et internationale de la Région au moyen d'infrastructures de transport adaptées	302
77 : La virgule de Sablé	305
78 : Évolution de la demande régionale à l'horizon 2030 : déplacements tout motif	308
79 : Formalisation du modèle de cohésion polycentrique à partir du système de mobilité	311
80 : Principales évolutions de l'offre ferroviaire du Grand Ouest grâce à la LGV et la « Virgule » au moment de la rédaction du SRADDET	314
81 : Déficit d'intégration du transport avec la politique d'aménagement au regard du lien objectif/règle	315

## Tableaux

1 : Organisation territoriale	33
2 : Les différentes formes de régionalisme	61
3 : Les formes de la régionalisation	63
4 : Synthèse des rapports qui ont servi de base aux débats, lors du colloque sur la région (Lyon, avril 1962)	70
5 : Les caractéristiques des attributions des organisations décentralisées	72
6 : Le régionalisme, une idée de droite	74
7 : L'inversion des doctrines territoriales liée à la mondialisation	77
8 : Quatre attitudes vis-à-vis de la ville et de l'aménagement en France	78
9 : Les trois modèles de gestion publique des territoires	82
10 : Députés et sénateurs ayant un mandat local (octobre 2016)	106
11 : Compilation exhaustive des propositions de découpages régionaux à partir des cartes issues des travaux parlementaires	108
12 : Structuration des relations entre les pôles de compétitivité des Régions Midi-Pyrénées/Languedoc-Roussillon	125
13 : Structuration des relations entre les pôles de compétitivité des Régions Bretagne/Pays de la Loire	126
14 : Acteurs rencontrés lors des entretiens semi-directifs	162
15 : Compilation des défis et des orientations des SRADDET de nos trois Régions dans le respect des choix sémantiques des collectivités	195
16 : Les activités non marchandes compensent en partie les pertes d'emplois productives (agricoles et industrielles)	220
17 : Les pensions de retraite viennent abonder le revenu du monde rural	221
18 : Acteurs rencontrés lors des entretiens semi-directifs déroulés en décembre 2018	262
19 : Principales évolutions de l'offre ferroviaire avec la LGV BPL entre le Grand Ouest et Paris au moment de la rédaction des SRADDET	272
20 : Le paradigme de la proximité au prisme de la fluidité : une relation entre mondialisation et espace vécu	310
21 : Synthèse des enjeux de l'État en 2017 dans nos trois Régions.	320

# Table des matières

<b>Sommaire</b>	3
<b>Remerciements</b>	7
<b>Liste des sigles</b>	9
<b>Introduction générale</b>	13
Une Réforme territoriale schizophrénique	14
Une Réforme territoriale menée en contrepoint des réorganisations des structures de l'État déconcentré	15
Un redécoupage régional dysfonctionnel	15
Création des Métropoles et institutionnalisation de la Région 2.0 : un enjeu de gouvernance territoriale	16
Le SRADDET : une approche comparée dans trois Régions administratives	16
Le schéma : l'expression des politiques publiques dans un horizon de projection	17
Le SRADDET, un marqueur de la décentralisation	17
Une méthodologie à la croisée de l'institutionnalisme et de l'interactionnisme	18
Le SRADDET : un marqueur des volontés politiques en matière de réduction des inégalités et le révélateur d'une décentralisation normée	21
Acte III, acte manqué	23
<b>Chapitre 1 – Une mise en regard du fait régional</b>	25
I. La région, une affaire de « di-vision »	26
I.1 Le discours de la méthode dans le champ de la géographie classique	27
I.2 Le critère d'homogénéité confronté à la dialectique des échelles	28
I.3 Le paysage, un révélateur du fonctionnement régional	30
II. De l'émergence de l'espace fonctionnel	32
II.1 Observation empirique : l'eschatologie du fait urbain et mondial	33
II.2 Les chercheurs en sciences régionales à la recherche du <i>nomos</i>	36
II.3 L'espace fonctionnel à l'épreuve de la dialectique de la polarité et des réseaux	39
III. Espace vécu, espace de l'aliénation	45
III.1 L'espace vécu, produit et résultat du processus de construction de la spatialité	45
III. 2 De l'espace vécu au territoire	51
III.3 Dialectique du centre et de la périphérie : entre cohésion et aliénation	53
IV. La région fonctionnelle comme volonté de représentation	56
<b>Chapitre 2 – La Région dans l'œil de l'État : de la déconcentration à la décentralisation</b>	59
I. Une méthode de régionalisation à la française	60
I.1 La région, une notion pour asseoir un projet politique	60
I.2 Le principe d'homogénéité : gage de l'unité de la nation, œuvre de la raison	62

II. La régionalisation dans la conduite des politiques étatiques	63
II.1 Les prémices de la question régionale	63
II.2 Le gouvernement régional condamné par la période vichyste	64
II.3 De l'oubli de l'espace et des conséquences qui en résultent	66
III. L'aménagement du territoire : une ardente obligation non dénuée de paradoxes	68
IV. Région et décentralisation : la fausse évidence démocratique	71
IV.1 Le fait régional : entre technocratie et soubresauts démocratiques	72
IV.2 La région, un outil pour territorialiser le parti socialiste	74
V. Liberté, égalité et action publique : la Région, innovation et parent pauvre de la décentralisation	76
V.1 État en perte de centralité versus institutionnalisation de la Région	77
V.2 Les schémas régionaux d'aménagement et les schémas régionaux de transport : deux outils, un axe politique fortement déterminé par l'État	79
V.3 La Région garrottée par l'écheveau territorial : vers une germanisation de l'organisation de l'espace	82
VI. De l'efficacité à la rationalisation de l'action publique	84
VI.1 De l'émergence de la bonne gouvernance dans la gestion publique	85
VI.2 Des dispositifs qui augurent une faible latitude d'action pour les Régions.	87
VII. La mécanique complexe de la décentralisation	89
VIII. La Réforme territoriale, un chantier permanent	91
<b>Chapitre 3 – Une Réforme territoriale en trompe-l'œil, des Régions dans la tourmente</b>	<b>93</b>
I. Origines et fondements de l'acte III de décentralisation	95
I.1 Une déconcentration qui réenchante l'échelon régional	95
I.2 À droite comme à gauche, un discours décentralisateur motivé par des considérations budgétaires	97
I.3 La colonne vertébrale de la Réforme territoriale	100
II: Réforme régionale : du sophisme à l'acte technique.	103
II.1 La taille des Régions, des arguments fallacieux reposant sur une base axiomatique	103
II.2 Une Réforme des Régions sans les habitants pour laisser faire les élus locaux	104
II.3 Un découpage régional, produit et résultat d'un Yalta parlementaire	105
II.4 Une Réforme régionale à incrémenter dans l'agenda politique	109
III. La Région dans le pragmatisme du <i>political rescalling</i>	110
III.1 L'institutionnalisation d'un modèle territorial polycentrique à marche forcée	111
III.2 La politique économique, un révélateur potentiel d'un système polycentrique autour du couple EPCI/Région ?	114
III.3 Une différenciation territoriale qui place sous haute tension la cohésion régionale	116
IV. Le désenchantement, c'est maintenant	122
V. Des Régions nées sous le signe de l'« Hexagone »	126

<b>Chapitre 4 – Le SRADDET : un nouvel outil de la mise en égalité des territoires</b>	131
I. Les tribulations d’un schéma régional d’aménagement du territoire	132
I.1 Des pérégrinations du fait régional dans les couloirs des corps constitués à l’institutionnalisation du SRAD(D)T	132
I.2 De l’impératif d’avoir un schéma régional systématisé	134
I.3 Le niveau régional ou la fausse évidence pour piloter l’action locale : le cas du couple SDAU/POS	138
II. L’arlésienne : clarifier l’action publique	140
II.1 La clause générale de compétence, une valse incessante	140
II.2 Chef de file, la Région moins stratège que gentil organisateur	141
III. Le SRADDET, un grand attracteur	143
III.1 Le SRADDET, une mise en abyme	143
III.2 La cohérence interne du SRADDET : un triptyque à la normativité à géométrie variable	145
IV. La Région, pilier de la gouvernance territoriale	151
IV.1 Les conférences territoriales d’action publique : la fin du jardin à la française	151
IV.2 Développement économique : un fauteuil pour deux ?	155
V. SRADDET : exercice de synthèse et perspectives de l’outil	158
VI. Un SRADDET, des horloges	160
<b>Chapitre 5 : Le SRADDET ou le défi de l’intégration territoriale : de l’appropriation technique et politique à la mise œuvre de la rédaction du document</b>	161
I. Le SRADDET dans la coulisse des Régions : <i>focus</i> sur l’épreuve de l’intégration technique et politique	163
I.1 La prescriptivité, un levier potentiel pour investir politiquement le SRADDET	163
I.2 La prescriptivité du SRADDET : bombe atomique ou pétard mouillé ?	165
II. Le SRADDET ou la <i>mare nostrum</i> régionale, du cadre formel aux solutions informelles	167
II.1 L’échec d’une décentralisation basée sur un cadre normé	168
II.2 Un schéma frappé du sceau technocratique	170
II.3 De la <i>mare nostrum</i> régionale... à la résurgence des SCoT	173
II.4 L’exercice cartographique, une pierre de touche des enjeux de géographie politique inhérents au SRADDET	175
II.5 : Le <i>D Day</i> de la Région normative : <i>focus</i> sur le cas de la Région Occitanie	179
III. Inciter avant d’aiguillonner : de l’impératif du travail d’animation	182
IV. Le SRADDET : Saint-Graal ou pot aux roses de l’action publique	187
<b>Chapitre 6 : Le SRADDET, ou la pertinence des Régions pour appréhender les inégalités socio-spatiales</b>	191
I. Les politiques régionales dans un projet de territoire	192
I.1 Le temps : révélateur d’une appropriation politique des SRADDET	192
I.2 Des schémas de cohésion et de transition	194

II. Trois Régions face à la mécanique des territoires	198
II.1 De l'hétérogénéité à la question des inégalités socio-spatiales	199
II.2 Distance géographique et densité de population : des facteurs explicatifs des inégalités	204
II.3 Des mécanismes résidentiels différentiels et ségrégatifs amenés à peser sur la cohésion régionale	217
II.4 Enjeux démographiques et objectifs politiques	221
III. Dialectique du couple population/ressource : une dissonance cognitive à ménager	223
IV. Le SRADDET, un schéma politique	225
<b>Chapitre 7 : Projet de territoire : polycentrisme résidentiel et modes de coopération</b>	<b>227</b>
I. L'égalité des territoires : vers une nouvelle grammaire aménagiste ?	230
I.1 Les Régions contre les métropoles	231
I.2 Les Régions au chevet des territoires	233
II. Le néo-résident, un acteur majeur du polycentrisme	236
II.1 De la rhétorique de l'équilibre au modèle polycentrique	236
II.2 De la distribution des populations à l'impératif de coopération territoriale	241
II.3 Un modèle de cohésion régional qui appelle au ménagement de la subsidiarité	249
III. De l'égalité des territoires à l'impensé utilitariste	252
IV. Le SRADDET comme outil de mise en égalité, mise en perspective et jeu d'écart	256
<b>Chapitre 8 : Liberté, égalité, accessibilité : la politique régionale de transport, un outil de mise en égalité des territoires</b>	<b>261</b>
I. Entre polarités et réseaux : quand les échelles de l'accessibilité s'emmêlent	263
I.1 Le couple désenclavement-accessibilité au service de la réduction des inégalités : une idéologie et des résultats contrastés	263
I.2 La vitesse, un élément non dénué d'effet sur la structure morpho-fonctionnelle d'une région	264
I.3 TGV : servitude de passage et renversement des proximités	268
II. L'intégration de la mobilité dans un projet de territoire polycentrique	269
II.1 De la dissolution du transport dans le SRADDET sous la lentille des modèles de cohésion : quelle place pour la GVF ?	269
II.2 Région Bretagne : la GVF à la fois point aveugle et pivot d'un polycentrisme intégré	274
II.3 : Une politique d'aménagement par les réseaux : quand la diffusion des effets de la GVF fait rimer TGV et quotidienneté	277
II.4 Il était une fois dans l'sud-ouest : la Région Occitanie, à la conquête de son territoire par le rail	281
II.5 : Une extension de périmètre qui génère un besoin de proximité	285
II.6 Le TGV à contre-emploi : entre opportunité politique et politique d'opportunité	287
II.7 Un modèle polycentrique structuré par les projets de LGV, ou l'enjeu de la diffusion	291
II.8 Une politique de mobilité au milieu du gué : le cas de la Région Pays de la Loire	297
II.9 À l'ouest rien de nouveau, ou presque	301
III. La politique de mobilité un marqueur du fait régional	309

<b>Conclusion générale</b>	317
Entre décentralisation et normalisation de la société	317
Le SRADDET, un outil pour vitaliser le fait régional à la française	317
Le fait régional : un exercice imposé et une opportunité de légitimer les nouvelles Régions	318
Décentralisation absolutiste, de l'acte manqué à l'inversion des pôles	322
Trois Régions pour un modèle	324
<b>Bibliographie</b>	329
Ouvrages	329
Chapitres d'ouvrages	333
Articles	337
Thèses / Habilitation à Diriger des Recherches (HDR)	345
Dictionnaires	346
Littérature grise	347
Rapports ministériels / Rapports au gouvernement	349
Rapports de l'Assemblée nationale	350
Rapports du Sénat	351
Déclarations / Discours des exécutifs	351
Interviews / Presse / Communiqués de presse	353
Sitographie	354
<b>Annexes</b>	357
<b>Table des illustrations</b>	367
<b>Table des matières</b>	367





**Le SRADDET, instrument de cohésion socio-spatiale dans le cadre de la Réforme territoriale de 2015 ?**

**Titre :** Les cas de la Région Bretagne, Occitanie et Pays de la Loire

**Mots clés :** Réforme territoriale, décentralisation, SRADDET, gouvernance territoriale, égalité des territoires, polycentrisme résidentiel, grande vitesse ferroviaire.

**Résumé :**

En 2015 le président Hollande place le fait régional sous le feu des projecteurs. La question du découpage en treize Régions, maquillée par les oripeaux de la compétitivité et de la réduction du déficit est le fruit d'une Réforme d'opportunité qui place les Régions sous-tension. Notre analyse déconstruit la Réforme territoriale et examine la refonte globale du mécano territorial. À l'issue de cet acte III de décentralisation les questions de lisibilité et de clarification de l'action publique ne sont toujours pas réglées. Dans le champ de l'aménagement du territoire, seul le SRADDET nous semble être l'instrument de mise en cohérence des politiques publiques. Nous examinons ce schéma en tant que prototype. Les hypothèses de travail et les axes problématiques sont conditionnés par l'originalité de l'outil. Outre son caractère obligatoire c'est le positionnement des Régions face au défi de la cohérence de l'action publique et de la mise en égalité des territoires par la réalisation d'un document prospectif, intégrateur et normatif qui est questionnée.

Comment les Régions se saisissent de ce nouvel outil ? vont-elles prendre le risque de se heurter aux conservatismes ? Quant à présent la planification territoriale est réalisée par le bloc local moins en fonction de schémas technocratiques préétablis que par la volonté politique. Les Régions vont-elles bousculer les codes de la planification territoriale ?

Les SRADDET des Régions Bretagne, Pays de la Loire et Occitanie constituent l'espace de notre géographie qui a trait aux nouvelles formes de régulation institutionnelle de l'action publique dans le champ de l'aménagement du territoire et de la planification territoriale. Après avoir observé le jeu d'acteur nous avons examiné l'image prospective et le portrait de territoire. En plaçant ce dernier sous la lentille de l'égalité des territoires il nous fut possible de détecter qu'un modèle de cohésion, sans être clairement formalisé, se détachait. Quels sont les critères de justice qu'il sous-tend ? La politique développée est-elle le mimétisme de la politique étatique ? La question de la mobilité n'est pas au cœur de la thèse. Néanmoins nous faisons l'hypothèse que cette compétence historique des Régions peut être mobilisée pour parachever leur modèle de cohésion. Quelle est la politique de mobilité développée dans les SRADDET ? Nos Régions ont-elles pour ambition de relier l'intégralité de la chaîne des déplacements dans une optique d'égalité des territoires ?

**The SRADDET, an instrument of socio-spatial cohesion within the framework of the territorial Reform of 2015 ?**

**Title :** The cases of the Région Bretagne, Occitanie and Pays de la Loire

**Key words :** Territorial Reform, decentralization, SRADDET, territorial governance, territorial equality, residential polycentrism, high-speed rail

**Abstract :**

In 2015, president Hollande put the region under the spotlight. The question of the division into thirteen Regions adorned in the showy mask competitiveness and deficit reduction, is the fruit of a Reform of opportunity that places the Regions under pressure. Our analysis deconstructs the territorial Reform and examines the overall overhaul of the territorial machinery. At the end of Act III of decentralization, the issues of legibility and clarification of public action have still not been resolved. In the field of regional planning, only SRADDET seems to us to be the instrument for ensuring the coherence of public policies. We examine this scheme as a prototype. The working hypotheses and problem areas are conditioned by the originality of the tool. In addition to its compulsory nature, it is the positioning of the Regions in the face of the challenge of coherent public action and territorial equality through the production of a forward-looking, integrating and prescriptive document that is being questioned: how are the Regions taking up this new tool? Are they going to run the risk of clashing with conservatism? Are they going to rewrite the codes of territorial planning, which are today carried out by the local bloc less on the basis of predetermined technocratic patterns than by a political will.

The SRADDETs of the Brittany, Occitania and Pays de la Loire regions constitute the area of our geography that deals with new forms of institutional regulation of public action in the field of regional development and territorial planning. After observing the interplay of actors, we examined the prospective image and the territorial portrait. By placing the latter under the lens of territorial equality, we were able to detect a model of cohesion, without being clearly formalized, standing out. What criteria of justice does it underpin? Is the policy being developed a mimicry of that of the state? The question of mobility is not at the heart of this thesis. Nevertheless, we hypothesize that this historic competence of the Regions can be mobilized to complete their cohesion model. What is the mobility policy developed in SRADDETs? Do our regions ambition to link up the entire transport chain, aiming to achieve territorial equality and reduce socio-spatial inequalities?

High-speed rail links are a national prerogative and part of national and European plans. Through extra-regional interconnections and long-distance communications, they imply a change of scale that introduces a bias into the regional network. This research was built on the dialectic of globalization and lived spaces, a dialectic that put Regions 2.0 under high pressure.