

THIBAUT TELLIER

Le déclin n'est jamais certain : le pouvoir régional et la désindustrialisation. L'exemple du Nord-Pas-de-Calais (1972-1992)

Professeur à l'Institut d'études politiques de Rennes (UMR-6051 Arènes), Thibault Tellier est spécialiste d'histoire urbaine contemporaine. Ses recherches portent sur les politiques de la ville ainsi que sur l'histoire politique des territoires au xx^e siècle. Il travaille notamment sur les mutations de l'action publique à la fin des Trente glorieuses ainsi que sur le positionnement des principaux partis politiques face aux mutations territoriales. Cet article s'inscrit dans un projet de recherche sur l'histoire de la reconversion régionale du Nord-Pas-de-Calais.

COMME LES AUTRES anciennes régions industrielles, le Nord-Pas-de-Calais est confronté à partir des années 1970 à un déclin accéléré de ses principales activités industrielles, à savoir le textile et le charbon. Il s'agit dès lors de trouver les clés d'une reconversion qui, sans remettre en cause la vocation industrielle de la région, offre à cette dernière d'autres sources de développement. Dans cette perspective, le Conseil régional joue à partir de 1974 un rôle majeur dans la mobilisation en proposant une politique globale de lutte contre la désindustrialisation qui se démarque de celle menée jusqu'alors par les services de l'État. En définissant avec ses propres moyens une politique ambitieuse de reconquête des friches industrielles ainsi que des centre-villes anciens, le pouvoir régional trouve là aussi matière à légitimer son rôle et son statut auprès des habitants de la région.

«La région a joué un rôle moteur dans la définition de cette nouvelle politique et je n'oublie pas que c'est dans le Nord-Pas-de-Calais que nous avons inventé le mot de friches industrielles vers 1975»¹.

L'adoption de la loi sur les Établissements Publics Régionaux en 1972 clôt en quelque sorte le premier cycle de mutations de l'action publique territoriale qui s'était ouvert au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale puis affirmé en lien avec l'expansion économique du pays. Par cette loi qui fut aussi la dernière votée sous le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas (1969-1972), il s'agissait de reconnaître officiellement la région comme échelon de la nouvelle administration territoriale engagée par la IV^e République et confirmée par le régime issu de la crise politique de 1958. Alors que les Conseils régionaux sont officiellement installés en 1974, certains d'entre eux sont aussitôt confrontés à la question de la désindustrialisation qui caractérise de plus en plus les vieilles régions industrielles. Dans le cas du Nord-Pas-de-Calais où l'impact est particulièrement sévère, la lutte a été anticipée grâce à la réflexion menée par l'État et le Comité d'études régionales économiques et sociales (CERES) sur une nécessaire et indispensable reconversion régionale.

L'affaiblissement, dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale, des deux principaux piliers industriels régionaux que constituent le textile et le charbon en a été le déclencheur. Dès le début des Trente glorieuses, la région accuse un déficit d'attractivité et de dynamisme. Cela se traduit notamment par un recul de la part de la région dans l'emploi national : 7,1 % en 1954 ; 6,9 % en 1962 ; 6,7 % en 1968. Sans ces deux secteurs en déclin, la part de la région reste toutefois à peu près stable durant la période 1954-1962 (7,2 % du total national), avant de baisser légèrement (7,1 % en 1968)².

1. Discours de Noël Josèphe, président du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais à Louvroil le 4 octobre 1982 à l'occasion de la convention État-Région sur les friches industrielles.

2. Serge Dormard, «Le Nord-Pas-de-Calais au début des années 1970 : de la conversion industrielle à la reconversion régionale», in T. Tellier, L. Vadelorge (dir.), *Les Établissements Publics Régionaux*, hors-série de : *Pour Mémoire*, 2012, p. 69-77.

La décennie 1970 ouvre néanmoins une nouvelle période qui ne se caractérise plus par la baisse de productivité de l'économie régionale mais par le risque de disparition en son sein de plusieurs secteurs essentiels. Il s'agit dès lors d'inventer des réponses à la désindustrialisation. Le nouvel Établissement Public Régional construit une partie de sa légitimité en imposant sa propre marque sur ce dossier essentiel pour l'avenir de la région toute entière. La question de l'usage des friches industrielles occupe alors une place particulière dans la pensée des élus régionaux dans la mesure où ces dernières contribuent fortement à l'image que le nouveau Conseil régional entend développer. Très tôt, il est donc question de définir un plan stratégique de reconquête des friches industrielles³. À cet égard, la mobilisation du Conseil régional est originale : il s'agit plus de recomposer l'identité de la région avec la réutilisation des friches industrielles que de forger un avenir tournant le dos au passé. On peut y voir aussi une contribution originale du socialisme nordiste tel qu'il fonctionne encore jusqu'aux années 1980, à savoir maintenir une culture industrielle en l'état tout en préparant la région à de nouvelles perspectives en matière de développement.

À partir de 1974 et l'élection de Pierre Mauroy à la tête du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, l'un des objectifs principaux de son mandat sera de lutter contre la désindustrialisation qui menace à terme l'ensemble du territoire régional. Si la marge d'action reste restreinte jusqu'au vote des lois de décentralisation en 1982, le premier exécutif régional aura anticipé la loi en promouvant une politique inédite de lutte contre la désindustrialisation dès la fin des années 1970. Celle-ci se caractérise par une approche globale de renouvellement de l'image de la région qui vise à intégrer son passé industriel dans de nouvelles dynamiques territoriales. De même, par l'action menée par Pierre Mauroy entre 1974 et 1981, puis par Noël Josèphe entre 1981 et 1992, le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais réussit à définir une réelle politique de lutte contre la désindustrialisation qui parvient, à bien des égards, à se démarquer des politiques publiques menées par les services de l'État. C'est le cas en particulier de la politique de reconquête des friches industrielles et des centres villes marqués par la désindustrialisation.

Il s'agira donc ici d'analyser les traits originaux de la politique menée par le Conseil régional, l'objectif n'étant pas d'étudier en détail les ressorts

3. Archives régionales des Hauts-de-France [désormais AR Hauts-de-France], 5 D 104, Région Nord-Pas-de-Calais, Conseil régional, « Renaissance d'un patrimoine industriel. Le constat », 1988.

économiques et sociaux de la désindustrialisation⁴, mais de réfléchir à la manière dont la question a participé à la légitimation du pouvoir régional. 1992 semble marquer un seuil symbolique dans la définition des politiques régionales en matière de lutte contre la désindustrialisation : d'une part le socialiste Noël Josèphe cède son fauteuil de président du Conseil régional à l'élue Verte Marie-Christine Blandin, et, d'autre part, les Houillères du Bassin du Nord-Pas-de-Calais mettent un terme définitif à leurs activités en décembre 1992, ouvrant une nouvelle page de l'histoire économique et sociale de la région⁵.

LA FABRICATION D'UNE NOUVELLE IDENTITÉ RÉGIONALE

Anticiper la désindustrialisation

Définie par le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme en 1950, la politique nationale de l'aménagement du territoire devient alors une priorité en matière de développement territorial. À cet effet, plusieurs régions se dotent de comités d'expansion, composés de diverses personnalités du monde économique, d'élus ainsi que de représentants de la société civile et jouant un rôle important dans le développement régional. Dans le Nord-Pas-de-Calais, le Comité d'études régionales économiques et sociales (CERES) est créé en 1952 et l'article 1 de ses statuts pose clairement ses objectifs : mener « toutes études et actions propres à promouvoir la mise en valeur de la région du Nord sur le plan économique, social et culturel »⁶. Il s'attache à rechercher de nouveaux débouchés économiques, dès lors que les activités liées au charbon et au textile connaissent des difficultés. L'organisme présidé par l'ancien recteur Guy Debeyre produit à cette occasion de nombreux rapports invitant les pouvoirs publics à prendre les mesures nécessaires pour définir avec les acteurs locaux un réel programme de reconversion économique et sociale.

Plus encore, dès le début des années 1960, une partie du territoire régional subit un déclassement, en partie les zones les plus industrielles.

4. Pierre Lamard, Nicolas Stoskopf, 1974-1984. *Une décennie de désindustrialisation ?*, Paris, Picard, 2009 ; Olivier Dard, Jean-François Eck, *Aménageurs, territoires et entreprises en Europe du Nord-Ouest au second XX^e siècle*, Metz, Centre de recherches universitaire lorrain d'histoire, 2010.

5. Celles-ci détiennent alors 4 700 hectares de friches industrielles, soit 57 % de l'ensemble des friches régionales (et 75 % de celles situées dans le Pas-de-Calais) (DATAR, *Les grandes friches industrielles* [rapport du groupe interministériel présidé par M. Lacaze], Paris, La Documentation française, 1986, p. 61).

6. Rémy Vanandrewelt, *Le CERES de 1952 à 1976, Sa vie au rythme de la régionalisation*, Mémoire de DEA, Université de Lille III, 1995.

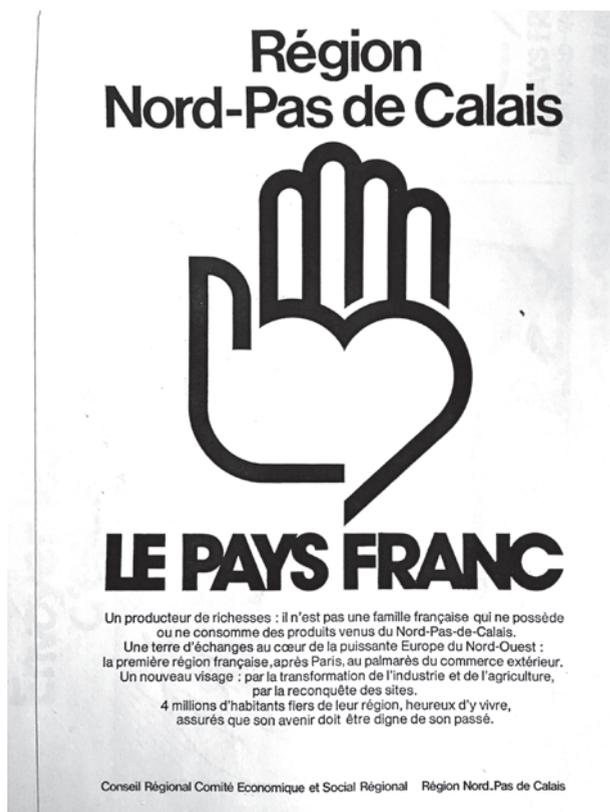


Fig. 1. « Voici l'emblème de la région Nord-Pas-de-Calais. Cet emblème est le nôtre, à nous de le faire vivre. Les habitants de la région Nord-Pas-de-Calais »⁷

Une étude réalisée par le CERES en 1962 sur l'armature urbaine régionale met en avant le fait que les agglomérations de Lens (Pas-de-Calais), Bruay-la-Buissière (Pas-de-Calais), Denain (Nord) n'ont cessé de perdre des habitants depuis 1945. D'autres études mettent aussi en valeur le retard accumulé par la région, notamment en matière de formation. Au début des années 1960, l'Université lilloise n'accueille en effet que 16700 étudiants, ce qui place l'académie au septième rang national derrière Paris, Aix-Marseille, Lyon, Toulouse, Bordeaux, Montpellier. Pour le CERES, il est indispensable que la région définisse de nouvelles perspectives de développement car « pendant trop longtemps, l'Homme du Nord, à tous les degrés de l'échelle sociale, a tout sacrifié à un maître mot : produire »⁸. Si on ne

7. AR Hauts-de-France, 5 D 86, [1983].

8. Archives départementales du Nord [désormais AD59], 80 J 166, CERES, *Étude sur l'armature urbaine du Nord-Pas de Calais*, 1962, p. 3.

parle pas encore évidemment de désindustrialisation tant le terme peut paraître tabou pour une région de vieille industrie comme le Nord-Pas-de-Calais, les orientations proposées par le CERES invitent la région à se tourner vers d'autres horizons tout en conservant un potentiel industriel mais modernisé. Deux orientations majeures sont pour cela suggérées : faire de la métropole lilloise un pôle tertiaire à l'image de Lyon ; renouveler les sites industriels en les modernisant et en diversifiant leurs activités. L'exemple du bassin minier illustre l'orientation proposée. Situé pour une large partie dans le Pas-de-Calais, celui-ci subit un recul économique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et les plans Jeanneney comme Bettencourt attestent la volonté du gouvernement d'orienter les bassins miniers régionaux vers d'autres secteurs de production⁹. Un an avant la grande grève de 1963, l'analyse formulée par une étude régionale est sans appel quant aux perspectives d'avenir du bassin minier :

Pour certains corons, aucun avenir n'est possible. Ils avancent vers la clochardisation. Aucun particulier, aucune collectivité n'a intérêt à investir, pour les sauver. Mais alors, les commerces, les équipements publics attenants à ces corons sont aussi condamnés à brève échéance. Il faut penser à des systèmes de remplacement¹⁰.

Pour les pouvoirs publics, il ne s'agit pourtant pas de remettre en cause le potentiel industriel du Nord-Pas-de-Calais malgré la récession des secteurs traditionnels, mais plutôt de définir de nouveaux secteurs de développement industriel en lien avec le développement urbain, et plus particulièrement métropolitain. Pour cela, l'État met en place en 1966 les Organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines (O.R.É.A.M.). Concernant la région du Nord-Pas-de-Calais, les premiers travaux des *Schémas directeurs des aires métropolitaines* montrent que suivant les projections réalisées à l'horizon de 1985, le Nord-Pas-de-Calais devra avoir modifié en profondeur son offre économique. Selon le *Livre Blanc* rédigé à cet effet, à la fin du xx^e siècle, le tertiaire devrait occuper un peu plus de la moitié des actifs, ce qui supposerait une croissance de

9. En 1960, la perte de concurrence du charbon sur le marché énergétique français (80 % en 1946, 56 % en 1959) est telle que le gouvernement décide un premier plan sous la direction du ministre de l'Industrie Jean-Marcel Jeanneney. La production doit diminuer d'un million de tonnes par an et être ramenée à 53 millions de tonnes en 1965. En 1968, le Plan Bettencourt fait passer la baisse de la production à 3,5 millions de tonnes par an afin de ramener l'extraction nationale à 25 millions de tonnes en 1975.

10. AD59, 19850617, Commissariat général du plan d'équipement et de la production : enquête BERU sur « Modes de vie et niveaux de vie des familles minières », 1964, p. 28.

ce secteur à un taux moyen de 2,3 % par an, deux fois plus rapide que celui de la population, et la création nette d'environ 70 000 emplois de services d'ici l'an 2000¹¹. Selon ces mêmes prévisions, l'industrie devrait pourtant continuer de jouer un rôle majeur au plan régional. Ce ne sont pas moins de 25 000 emplois industriels (hors houillères et bâtiment) qui sont en effet prévus dans les études préparatoires au v^e Plan (1966-1970). Le potentiel industriel de la région n'est pas remis en cause mais revu en profondeur : l'action menée devra s'orienter prioritairement vers la formation des hommes, la modernisation des infrastructures, l'amélioration du cadre de vie et l'implantation d'activités nouvelles. La mise en œuvre du complexe industrialo-portuaire de Dunkerque au début des années 1960 orienté vers la sidérurgie sur l'eau incarne cette nouvelle orientation. De la même manière, le bassin minier, du moins pour sa partie valenciennaise, connaît des projets de conversion, en particulier autour de l'industrie automobile. En 1968, les pouvoirs publics annoncent l'installation dans le Nord d'une usine Simca devant créer, dans un délai de 5 ans, 800 à 1 200 emplois. Si ce projet, relativement limité, ne peut encore « constituer l'annonce d'une nouvelle vocation pour le bassin minier » selon les termes du géographe Charles Gachelin¹², il préfigure une nouvelle orientation industrielle. L'implantation de la Française de Mécanique à Douvrin (Pas-de-Calais) en est un autre exemple. Pourtant, la crise économique de 1974 remet en cause les projets définis et ouvre une nouvelle période marquée par l'accélération des processus régionaux de désindustrialisation. Il appartient dès lors au nouveau pouvoir régional de saisir toute l'ampleur du phénomène.

La détermination du nouveau pouvoir régional

L'élection de Pierre Mauroy comme président de l'Établissement Public Régional Nord-Pas-de-Calais en 1974 marque une étape essentielle dans l'appréhension régionale du phénomène de désindustrialisation. Dans son discours d'investiture prononcé le 10 janvier 1974 dans les salons de la préfecture, ce dernier affirme l'ambition de la nouvelle institution régionale : « En dépit d'un pouvoir régional bien faible encore dans sa conception et dans ses moyens, c'est pour l'ensemble des travailleurs, une étape nouvelle dans le Nord-Pas-de-Calais dans la voie de leur promotion,

11. Chiffres cités dans : Serge Dormard, *L'économie du Nord - Pas-de-Calais – Histoire et bilan d'un demi-siècle de transformations*, Villeneuve-d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2001, p. 89.

12. Charles Gachelin, « Les nouvelles implantations industrielles dans la région du Nord », *Hommes et Terres du Nord*, 1970/1, p. 69-74.

par davantage de responsabilité donc de dignité. Cette tâche nous est maintenant commune. Elle seule justifie nos efforts»¹³.

Le nouveau Conseil régional entend imprimer sa propre marque dans les débats concernant l'avenir de la région en définissant lui-même un plan général de modernisation des équipements susceptibles de donner un nouvel élan aux territoires, en particulier ceux subissant le plus les effets de la désindustrialisation. Pour marquer sa détermination politique, le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais organise solennellement en 1976 une grande réunion intitulée « les États généraux du Nord-Pas-de-Calais » et publie à cette occasion un numéro spécial de *La lettre de la région Nord-Pas-de-Calais*, affichant en Une : « 26 000 avis valent mieux qu'un ». Dans la perspective de la préparation du VI^e Plan, il s'agit de susciter auprès des Nordistes la plus grande adhésion possible aux orientations prises par la Région en matière de développement. Pour ce faire, le Conseil régional organise en amont des réunions dans les treize arrondissements du Nord-Pas-de-Calais afin de recueillir les avis des acteurs locaux sur les grandes orientations à prendre. L'engagement de la Région dans le dossier de la lutte contre la désindustrialisation sert alors de banc d'essai pour le nouveau pouvoir régional dans sa recherche de légitimation auprès de ses 4 millions d'administrés. Les débats relatifs aux répercussions de la désindustrialisation, en particulier les pertes d'emplois que la région subit de plus en plus fortement, sont en effet très nombreux. Pierre Mauroy réclame à ce titre une véritable régionalisation des politiques de lutte contre la crise. Les *Propositions pour un plan d'urgence*, rendues publiques par le Conseil régional en 1979, traduisent la volonté du Conseil régional de disposer de véritables moyens pour lutter efficacement contre les effets de la crise et notamment pour défendre l'emploi régional. Mais faute de pouvoir obtenir de l'État une véritable décentralisation de la politique de l'emploi, c'est dans la reconquête des friches industrielles que le Conseil régional va s'illustrer en proposant la définition d'une politique globale jusque-là inexistante. Dès 1977, une série de rencontres et d'échanges est organisée à l'initiative du Conseil régional et fournit au pouvoir régional l'occasion d'affirmer et de légitimer son rôle sur le dossier. De même, lors du colloque « Patrimoine industriel. Stratégies pour un avenir », tenu à Lille en octobre 1979, il s'agit pour le premier vice-président du Conseil régional, Noël Josèphe, de rappeler au public présent la détermination de l'institution régionale quant à l'avenir des friches industrielles et leurs

13. AR Hauts-de-France, 655 W 1, Discours d'investiture de Pierre Mauroy, Président du conseil régional, 10 janvier 1974.

utilisations futures. Pour l'élu du bassin minier, la désindustrialisation ne serait pas une fatalité en soi et il appartiendrait au Conseil régional de mobiliser l'ensemble des énergies :

Nous n'acceptons pas la situation de crise qui est la nôtre, il ne s'agit pas du tout d'une soumission à une fatalité quelconque, c'est au contraire une sorte d'acte de foi que nous professons dans l'avenir de notre région. Un combat à mener, combat pour la dignité de notre région, pour rendre à cette région une dimension humaine qu'elle a parfois perdue, pour que dans la mémoire collective des hommes et des femmes demeure le souvenir de leurs luttes et de leurs espérances¹⁴.

Le Conseil régional entend également soutenir les initiatives culturelles qui donnent une autre image de la région. Parmi les opérations lancées, on peut citer la mission confiée en 1977 au photographe de renommée internationale Henri Cartier-Bresson afin de réaliser une « fresque régionale » intitulée « Images du pays franc » et destinée à être présentée dans toute la région sous forme d'exposition photographique. Pour les élus de la commission « Information et relations publiques » du Conseil régional à l'initiative du projet, il s'agit d'en faire « un instrument privilégié de présentation et de promotion de la région Nord-Pas-de-Calais »¹⁵ et de présenter la Région telle qu'elle est, « façonnée par le temps et par les hommes, marquée par le désir profond de vivre bien. Mais aussi tournée vers l'avenir et chacune des "Images" exprime la volonté de construire, d'accueillir et d'être vrai »¹⁶. Si l'Établissement Public Régional se signale par un engagement précoce et inédit, il ne dispose toutefois pas encore ni du statut politique nécessaire ni des ressources financières indispensables pour mener une véritable politique. En cela, le vote des lois de décentralisation en 1981-1982 marque une étape décisive dans la détermination du pouvoir régional à lutter contre la désindustrialisation, en particulier par la reconquête des friches, question à l'impact considérable et sur laquelle il peut agir très vite et directement. La surface des terrains industriels abandonnés ou dégradés est en effet estimée à 10 000 hectares, pour l'essentiel situés au cœur des agglomérations et bassins d'emploi¹⁷.

14. Office culturel régional - Région Nord-Pas-de-Calais, *Lettre de la région*, 24 (1990).

15. AR Hauts-de-France, 344 W 403, CIRL, séance du 12 avril 1977.

16. AR Hauts-de-France, 344 W 422, Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, Commission Information et relations publiques, séance du 25 septembre 1978.

17. Ce qui place en effet le Nord-Pas-de-Calais parmi les régions les plus impactées par les friches. La Lorraine détient toutefois le record avec 23 000 hectares concernés.

LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE DE RECONQUÊTE DES FRICHES INDUSTRIELLES

La reconquête des friches industrielles

D'un point de vue historique, le développement industriel régional a été tel que la présence de friches concerne autant les vieux centres urbains que d'immenses terrains situés en dehors des plus fortes densités urbaines. Si, à l'échelle régionale, les friches ne représentent au final qu'1 % du territoire, l'impact en matière environnementale et en termes d'image est suffisamment fort et symbolique pour mobiliser le pouvoir régional, en particulier en faveur du bassin minier qui concentre 75 % des surfaces abandonnées¹⁸. Grâce aux lois de décentralisation, le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais se trouve désormais en capacité de capitaliser réellement son expérience entre 1974 et 1981 dans la lutte contre la désindustrialisation afin de transmettre aux villes intéressées une méthodologie en matière de mobilisation des politiques publiques sur le sujet.

Avant le vote des lois de décentralisation, le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais avait en effet engagé une large réflexion sur la désindustrialisation et ses effets en matière patrimoniale. Initialement, les pouvoirs publics avaient institué en 1972 un Groupe interministériel pour la restructuration des zones minières (CIRZOM). Ce dernier ne s'est en réalité que peu intéressé à la question des friches industrielles laissées à la charge des Houillères¹⁹. La décision du Conseil régional de se mobiliser sur la problématique des friches industrielles revêt deux aspects complémentaires. D'une part, il s'agit de répondre à un enjeu essentiel de la désindustrialisation qui frappe la région de manière de plus en plus soutenue au cours des années 1970; d'autre part, l'impact de l'action de l'État en la matière étant des plus limités, il s'agit également pour le Conseil régional de signifier auprès des acteurs publics sa détermination à s'emparer de ce dossier déterminant pour son avenir.

À partir de 1977, le Conseil régional, par le biais de sa commission «Développement économique», lance plusieurs études sur les effets de la désindustrialisation dans le territoire régional afin d'appréhender de manière scientifique un phénomène encore peu étudié, en particulier par les régions elles-mêmes concernées. Celles-ci mettent en évidence la nécessité de faire du traitement des friches industrielles un objectif prioritaire en matière de développement dans la mesure où elles représentent

18. AR Hauts-de-France, ET 76, Ministère de l'Équipement, Région Nord-Pas-de-Calais, «Traiter les friches industrielles : l'expérience de la région Nord-Pas-de-Calais», sans date.

19. DATAR, *Les grandes friches industrielles*, op. cit., p. 11.



Fig. 2. La Lettre de la Région Nord-Pas-de-Calais

une réelle menace autant pour l'environnement que pour l'image de marque de la région elle-même. Ses effets en matière de déstructuration sociale et de pertes de revenus sont également mentionnés. À l'inverse, les études mettent en avant le potentiel que ces friches recèlent, à savoir l'opportunité de reconquérir les centres urbains marqués par l'industrie et ainsi soutenir le processus de métropolisation qui caractérise de plus en plus, durant les années 1980, les grandes agglomérations européennes²⁰. Il s'agit alors de s'appuyer sur le potentiel offert par les friches et notamment par certains bâtiments présentant une véritable plus-value architecturale, comme le souligne la mission d'études confiée à l'historien et ancien recteur, Pierre Deyon²¹.

20. Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes, sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2011.

21. AR Hauts-de-France, ET 1546, «Éléments pour une politique de mise en valeur du patrimoine industriel de la région Nord-Pas-de-Calais», sans date.

Le pouvoir régional entend également porter le débat sur le plan législatif. En 1980, une proposition de loi signée par les députés socialistes du Nord, dont Pierre Mauroy, suggère de donner aux collectivités locales les moyens juridiques et financiers nécessaires pour imposer et assurer la remise en l'état des sites concernés et envisager leur réutilisation selon les projets définis par les collectivités locales elles-mêmes. Or, cela suppose une autonomie politique dont les collectivités locales, la Région en tout premier lieu, ne disposent guère avant 1981. Le vote des lois de décentralisation en 1981 et 1982 constitue donc une avancée notoire pour les collectivités locales dans leur lutte contre la désindustrialisation. Avant même 1981, plusieurs rapports avaient mis l'accent sur le nécessaire rôle du Conseil régional dans la définition d'une véritable politique de planification de la gestion de l'espace régional, en particulier les espaces en voie de désindustrialisation²².

La loi du 2 mars 1982 transfère ainsi aux communes ainsi qu'aux assemblées départementales et régionales une partie des compétences auparavant détenues par les services déconcentrés de l'État. Les Conseils régionaux reçoivent la compétence de l'aménagement du territoire, ce qui constitue un atout certain pour les régions industrielles engagées dans la lutte contre la crise économique²³. Dans le cadre du Plan intérimaire 1982-1983, et forte du travail accompli du temps de l'Établissement Public Régional, la Région Nord-Pas-de-Calais est la première collectivité régionale à signer avec l'État une convention pour le traitement expérimental de quatre friches industrielles de grande taille : Aubry (engrais chimiques de la Cofaz, Nord); Desvres (Ciment français, Pas-de-Calais); Louvroil (Usinor, Nord); Wattrelos (PCUK, Nord). L'engagement financier se monte à 27 millions de francs répartis de manière équivalente entre le Conseil régional et l'État. Le Conseil régional et l'État prennent chacun à leur charge 40 % des dépenses, le solde étant acquitté par les collectivités locales²⁴. Grâce aux lois de décentralisation et surtout en raison de son expertise acquise en la matière, la Région Nord-Pas-de-Calais est parvenue à impulser une véritable dynamique qui sera relayée par les villes concernées au premier chef par les phénomènes de désindustrialisation.

22. AR Hauts-de-France, ET 7124, Beture Nord, Propositions faites à la Région Nord-Pas-de-Calais pour le traitement des friches industrielles, novembre 1981.

23. L'outil principal est le contrat de plan État-Région qui, pour le Nord-Pas-de-Calais, permet de mobiliser ainsi près de 7 milliards de francs pour le IX^e Plan.

24. AR Hauts-de-France, ET 688, Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, «Le traitement des friches industrielles dans la région Nord-Pas-de-Calais» [Document pour le Groupe interministériel «Friches industrielles. Nord-Pas-de-Calais»], 9-10 juillet 1985.

La reconnaissance du rôle moteur joué par le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais dans la lutte contre les effets de la désindustrialisation est confirmée par le Contrat de plan État-Région (1^{er} Plan, 1984-1988). En octobre 1984, le président du Conseil régional, Noël Josèphe, et le représentant de l'État signent un contrat spécifique, une première en France, en vue de la réhabilitation de friches industrielles dont la superficie totale est estimée à 12 000 hectares (la plupart dépasse les 10 hectares pour atteindre dans certains cas les 100 hectares d'un seul tenant). Pour mener à bien les objectifs fixés, l'État et la Région s'engagent à financer des programmes de traitement des friches industrielles, à hauteur de 15 millions de francs chacun. Le Contrat de Plan prévoit une aide aux collectivités locales ainsi qu'aux sociétés nationales gestionnaires (sous réserve de l'accord des communes concernées) pour la définition et la réalisation des travaux de remise en état des sites désaffectés puis leur réaffectation économique. La première opération d'envergure s'effectue sur le site d'Usinor à Denain où 200 hectares sont concernés. En janvier 1985, un accord-cadre entre l'État, la Région, le SIVOM de la région de Denain, les sociétés Usinor et Galvanor est signé. Cette politique mobilise en outre le Fonds Régional de Développement économique, renforçant de cette manière le rôle joué par le Conseil régional et, véritable spécificité du Nord-Pas-de-Calais, assure une mission d'animation et non d'exécution directe afin de laisser aux communes l'ensemble de leurs prérogatives en matière d'aménagement²⁵. Autre spécificité nordiste, la mission assurée par la Région en matière d'animation se fait, non comme dans d'autres régions à travers une société d'économie mixte spécialisée sur ces questions, mais en « interne », par le biais d'une équipe travaillant au sein de la direction de l'Aménagement du territoire et du cadre de vie du Conseil régional²⁶.

Très tôt également, le Conseil régional se tourne vers l'Europe, notamment via le FEDER. Depuis 1990, les instances de la CEE apportent un soutien financier au Conseil régional pour diverses manifestations visant à échanger ainsi qu'à mener des recherches sur le traitement des friches industrielles. C'est également le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais qui est à l'initiative de la création de l'Association des régions européennes de tradition industrielle. Celle-ci joue un rôle très important dans la mobilisation des fonds européens en faveur des vieilles régions

25. AR Hauts-de-France, ET 1998, « 10 ans de région... Politique foncière. Politique : Friches industrielles » [Ouvrage du Conseil régional], sans date.

26. AR Hauts de France, ET 568, Emmanuel Moulin (avec le concours de Guy Hannebique), « Stratégies d'intervention pour la reconquête des friches industrielles dans la région Nord-Pas-de-Calais ».

industrielles. La contribution européenne est en effet déterminante depuis les années 1980 dans la réussite des programmes de réhabilitation impulsés par les régions concernées. Dans un rapport remis en 1992 à la nouvelle présidence régionale, le chef de projet pour le Nord-Pas-de-Calais de l'Association des régions européennes de technologie industrielle va plus loin en préconisant la prise en charge par la Commission du recensement systématique de toutes les friches industrielles, et ceci sur l'ensemble du territoire communautaire. De même, les instances européennes sont invitées à soutenir davantage les recherches appliquées afin de permettre aux communes et aux régions concernées de disposer de solutions techniquement satisfaisantes et à un « prix » raisonnable²⁷.

Accompagner les mutations urbaines

Il paraît difficile de dissocier la désindustrialisation de ses répercussions urbaines tant l'industrie qui s'est implantée au XIX^e siècle dans le Nord-Pas-de-Calais est indissociable de la croissance urbaine qui en a résulté. Si toutes les friches industrielles ne sont pas localisées dans les centres urbains anciens, une bonne partie s'y trouve et c'est la raison pour laquelle le programme de reconquête des friches va de pair avec celle des centres anciens qui sont eux aussi touchés par la désindustrialisation. Le programme de reconquête des villes dans les régions de vieille industrie apparaît également comme un objectif européen de grande envergure comme en témoignent les exemples locaux britannique, belge et allemand²⁸.

Ici également, l'action menée par l'Établissement Public Régional en matière d'amélioration du cadre de vie dans les villes du Nord-Pas-de-Calais a servi d'expérimentation. Dès le vote des lois de décentralisation, le Conseil régional met en œuvre une politique visant autant les friches que l'habitat lui-même. Plusieurs grands programmes de réhabilitation des logements liés à l'industrie sont lancés en 1983, notamment en partenariat avec la Commission nationale du développement social des quartiers. Dans le cadre du IX^e Plan, la Région met également en place sur trois ans un programme de réhabilitation doté de 200 millions de francs et qui s'adresse en priorité aux villes subissant de plein fouet la désindustrialisation. Mais comme dans le cas des friches industrielles, l'objectif du

27. AR Hauts-de-France, ET 1209, Association des régions européennes de technologie industrielle, rapport final, novembre 1992. Celle-ci sera également à l'initiative de la création du Comité des régions en 1994.

28. AR Hauts-de-France, ET 477, « La reconquête des villes dans les régions de vieille industrie » [conférence internationale organisée par le Conseil de l'Europe et la région Nord-Pas-de-Calais, Lille, 30 novembre-2 décembre 1983].

Conseil régional est surtout de jouer le rôle d'animateur entre l'État et les collectivités locales, ce qui permet aux villes concernées de développer leurs propres programmes à l'image de Dunkerque. En 1987, la fermeture définitive des chantiers de la Normed a plongé la ville dans le plus profond désarroi. Près de 12 000 emplois sont menacés dont 3 000 sur Dunkerque même. La victoire de Michel Delebarre aux élections municipales de 1989 entraîne l'adoption d'un projet de grande envergure baptisé « Neptune ». Conçu comme un outil de revitalisation démographique, économique et morphologique de Dunkerque, celui-ci a pour objectif principal de réconcilier la ville avec son port. Le plan directeur dont la réalisation est confiée à l'architecte de renommée internationale Richard Rogers ambitionne de faire du port industriel un atout pour la reconfiguration de la ville elle-même. Le cas dunkerquois devient alors typique de la manière dont certains projets couplent reconquête des friches industrielles et reconquête de la ville industrielle. Si le Conseil régional n'est pas à l'origine du projet, on peut toutefois estimer qu'il en est l'inspirateur par le travail qu'il a lui-même mené au plan régional²⁹. On peut d'ailleurs percevoir ce mouvement dans un ensemble plus large qui se décline à l'échelle européenne et qui voit se développer les initiatives de grandes villes avec le soutien des régions dont elles dépendent : c'est le cas à Barcelone, Bilbao ou au sein de la Ruhr.

L'investissement précoce du Conseil régional dans la recherche et l'enseignement supérieur a enfin joué un rôle important dans la conversion des grandes villes nordistes via l'établissement de sites universitaires en lieu et place de friches industrielles³⁰. Dès 1975 une première aide de 1,9 million de francs est allouée par le Conseil régional afin de soutenir le développement de la recherche au plan régional. Les élus qui siègent au sein de la commission Recherche plaident pour une décentralisation régionale de la recherche devant déboucher sur la création d'équipements universitaires dans les principales villes de la région³¹. Le vote des lois de décentralisation ouvre aussi de nouvelles perspectives pour les

29. L'une des dernières grandes réalisations de ce vaste plan de reconquête à la fois industrielle et urbaine réside dans la création d'un *learning center* sur la ville durable à la place d'un ancien bâtiment industriel portuaire. Ce dernier a été financé en partie par le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais puisqu'il s'agit d'une politique portée par le Conseil régional lui-même.

30. Thibault Tellier, « La Région comme actrice de la territorialisation universitaire. L'exemple du Nord-Pas de Calais. 1965-1995 », in F. Bourrillon, N. Gorochov, B. Nogues, L. Vadelorge, *L'université et la ville. Les espaces universitaires et leurs usages en Europe du XVIII^e au XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018, p. 259-274.

31. AR Hauts-de-France, 862 W 95, Guy Lengagne, « Premiers éléments d'orientation pour une politique régionale de la recherche » [procès-verbal de la commission Enseignement et Culture], 14 juin 1976.

collectivités locales désireuses de s'investir dans la lutte contre la désindustrialisation en proposant d'accueillir sur leurs territoires des formations universitaires. Le contrat de plan État-Région 1989-1993 affiche ainsi la priorité en matière de développement des capacités d'accueil dans les universités de la région, ce qui constitue d'une certaine manière le « retour du local vers l'université »³². C'est aussi pour le Conseil régional une réelle opportunité afin d'accentuer son rôle dans les politiques de reconversion régionale : créer de nouvelles entités universitaires permet de renforcer l'offre de formation pour les futurs travailleurs de la région et ainsi lutter plus efficacement contre les répercussions sociales de la désindustrialisation. C'est dans cette perspective que lors des assises régionales de l'enseignement supérieur qui se tiennent en juin 1990 à Lille, le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur Lionel Jospin annonce officiellement la création de deux nouvelles universités à part entière, la première sur le littoral et la seconde à Arras, deux territoires très marqués par la désindustrialisation.

Dans la présentation du volume que les éditions Larousse consacrent à la région du Nord dans son édition de 1972, le géographe lillois André Gamblin ne se résigne pas à faire du déclin un élément inexorable du futur de la région. Bien au contraire, il estime que « aucune région n'est aussi méconnue, aussi calomniée que le Nord. [...] Cette image lugubre est fautive : le Nord est bien plus vert que noir. Il rit plus qu'il ne pleure, d'un énorme rire qui colore les fêtes, les kermesses, les braderies, les carnivals. Il est riche, riche en hommes solides qui ont laissé leur empreinte sur chaque pouce de son sol ; riche en monuments fastueux ; riche en avenir également. On le croyait définitivement condamné par la crise du textile et du charbon, et voilà qu'il renaît, qu'il découvre de nouvelles activités, qu'il démontre son inépuisable vitalité »³³.

Les politiques régionales qui ont été mises en œuvre entre 1972, date du vote de la loi qui crée les Établissements Publics Régionaux, et 1992, date à laquelle a lieu le changement politique à la tête du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, ont très fortement contribué à lutter contre la désindustrialisation qui caractérise ce territoire façonné par la révolution industrielle. La politique mise en place à l'initiative des élus régionaux et très largement inédite a également eu pour effet de légitimer le rôle du pouvoir régional auprès des habitants. C'est par une série d'actions concrètes visant notamment la reconquête des friches que le Conseil régional s'est efforcé

32. Daniel Filâtre, « Développement des universités et aménagement des territoires universitaires », in *Universités et villes*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 13-82, p. 39.

33. André Gamblin, *La région du Nord*, Paris, Larousse, 1972, quatrième de couverture.

de se faire reconnaître comme l'instance politique disposant des marges de manœuvre suffisantes pour agir durablement sur le devenir incertain d'une région à l'aune de la crise qu'elle subit durement. Après les lois de décentralisation, le rôle protecteur incarné jusqu'alors par l'État est passé progressivement à l'institution régionale : 30 % du budget voté par le Conseil régional en 1983 est ainsi consacré à l'habitat, à l'aménagement urbain et à l'environnement³⁴.

Il conviendrait toutefois de s'interroger plus en avant sur le sens profond des choix qui ont été faits. Remplacer un ancien site industriel par une université ou un musée n'a rien d'anodin. Cela marque bien la volonté de tourner la page et à cet égard il serait nécessaire de s'interroger sur le degré de consensus qu'une telle politique a pu susciter parmi les acteurs locaux, à commencer, par exemple, par les syndicats. Les choix du Conseil régional sont-ils si consensuels qu'il n'y paraît au premier abord ? Le discours modernisateur porté par l'institution régionale a-t-il fait l'objet de résistances au plan local ? Si l'on pousse plus loin le raisonnement, peut-on aller jusqu'à penser que le dépérissement du vote socialiste au profit du Front national dans le bassin minier peut, en partie, s'expliquer par la volonté de remplacer les activités industrielles par des activités tertiaires censées dynamiser le territoire régional ? En 1992, au moment où s'achève notre période d'étude, le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais et l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Lilloise organisent à Lille des journées d'études sur l'impact de la politique suivie et en profitent pour justifier les choix faits jusqu'ici :

Confrontées aux crises et aux restructurations des activités qui avaient fait leurs richesses et à la mutation d'ensemble de l'organisation productive, les villes de tradition industrielle vivent de profonds bouleversements. La question de la modernité et des politiques pouvant y concourir s'y pose avec une acuité particulière. Mais de quelle modernisation s'agit-il ? Les anciennes activités industrielles sont-elles désormais toutes condamnées au profit du « high tech » et du tertiaire supérieur ? La place importante que conserve le secteur productif dans ces villes ne constitue-t-elle pas, au contraire, une base possible de modernisation et un atout pour de nouvelles formes d'organisation productive ? [...] Les actions en faveur de la modernisation et de la tertiarisation ne vont-elles pas renforcer dans ces villes [...] les inégalités économiques et

34. Discours inaugural de Noël Josèphe lors de la conférence sur la reconquête des villes dans les régions de vieille industrie, *op. cit.*, p. 11.

les fragmentations socio-spatiales, créant ainsi des situations face auxquelles les politiques urbaines risquent de se trouver impuissantes ?³⁵

Il convient également de s'interroger sur la marque de la volonté politique de lutter contre la désindustrialisation qui nourrit depuis la création de l'Établissement Public Régional en 1974 le récit porté par l'exécutif régional : celui de vouloir croire envers et contre tout que le déclin n'est pas jamais certain et que seul le volontarisme politique doit prévaloir en toutes circonstances, ce que semble vouloir rappeler *La Lettre de la Région Nord-Pas-de-Calais* : « Le Conseil régional ne manifeste aucune résignation. Bien au contraire, puisque c'est avec pugnacité que la Région s'est lancée la première dans la reconquête de ses sites désertés par l'industrie »³⁶.

Dès lors, l'histoire de la désindustrialisation ne saurait être appréhendée du seul point de vue économique et social. Analyser les politiques inventées par les Conseils régionaux de manière anticipée pour lutter contre la désindustrialisation conduit également à s'interroger fortement sur le registre de légitimation du pouvoir régional dans le dernier quart du vingtième siècle. Agir dans le domaine de la lutte contre la désindustrialisation revenait à se substituer, en partie, aux services déconcentrés de l'État. De ce point de vue, le vote des lois de décentralisation, si importantes soient-elles, n'explique pas à lui seul le processus qui a amené progressivement le Conseil régional à exercer les missions qui sont les siennes encore aujourd'hui. Il convient donc de saisir l'histoire de la régionalisation des politiques publiques à la fois sous l'angle des mutations de l'action publique mais également de la territorialisation de compétences, une histoire qui reste encore méconnue à ce jour.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- Olivier Dard, Jean-François Eck, *Aménageurs, territoires et entreprises en Europe du Nord-Ouest au second xx^e siècle*, Metz, Centre de recherches universitaire lorrain d'histoire, 2010.
- Serge Dormard, « Le Nord-Pas-de-Calais au début des années 1970 : de la conversion industrielle à la reconversion régionale », in T. Tellier, L. Vadelorge (dir.), *Les Établissements Publics Régionaux*, hors-série de : *Pour Mémoire*, 2012, p. 69-77.

35. Plan urbain, ministère de l'Équipement, *Les villes européennes de tradition industrielle. Mutations économiques et politiques urbaines*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires de Septentrion, 1994.

36. *La Lettre de la Région Nord-Pas-de-Calais*, juin 1988.

- Serge Dormard, *L'économie du Nord-Pas-de-Calais – Histoire et bilan d'un demi-siècle de transformations*, Villeneuve-d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2001.
- Pierre Lamard, Nicolas Stoskopf, 1974-1984. *Une décennie de désindustrialisation ?*, Paris, Picard, 2009.
- Rémy Vanandrewelt, *Le CERES de 1952 à 1976, Sa vie au rythme de la régionalisation*, Mémoire de DEA, Université Lille III, 1995.
- Plan urbain, ministère de l'Équipement, *Les villes européennes de tradition industrielle. Mutations économiques et politiques urbaines*. Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires de Septentrion, 1994.