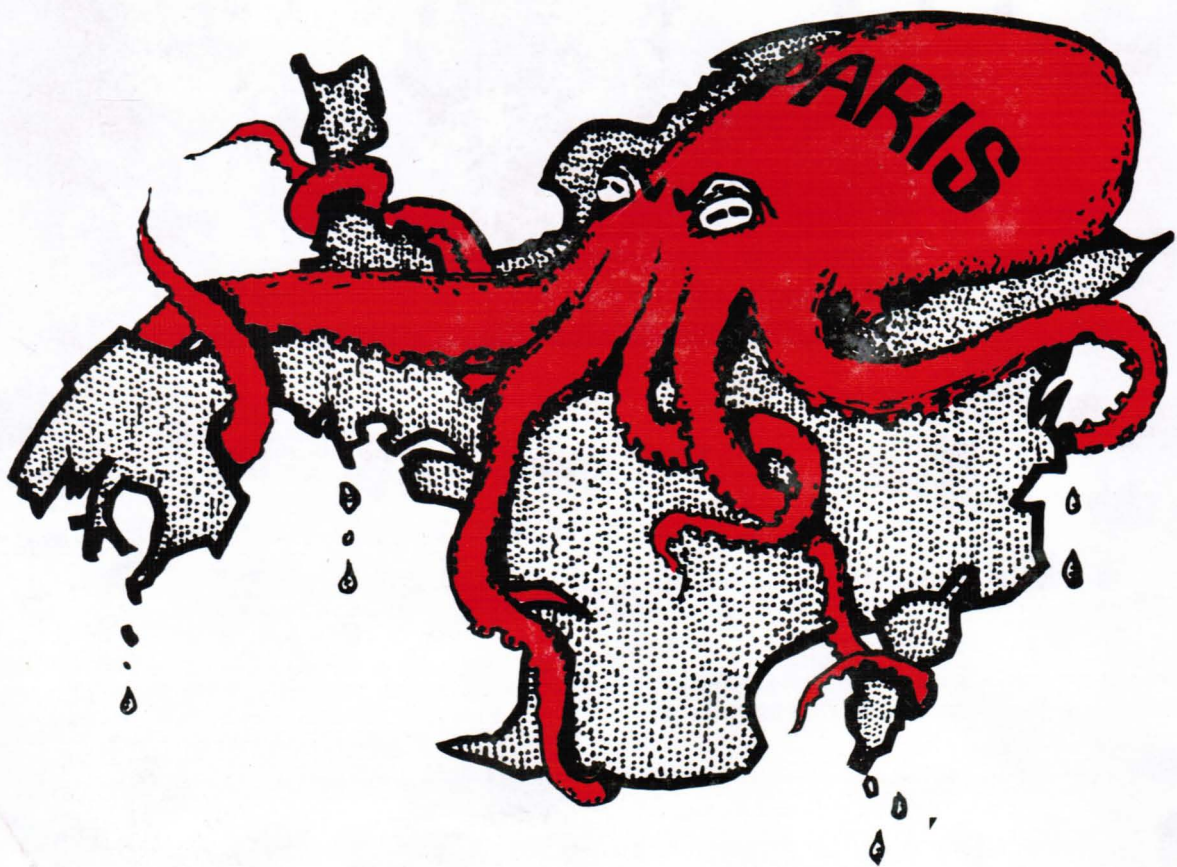


Yann FIEVET

LE PROCÈS DU CENTRALISME

Plaidoyer pour un autre système politico-administratif en France



"Les Cahiers du Peuple Breton" n° 5

Presses Populaires de Bretagne

Prix 30 F



Le refus nécessaire de la pompe aspirante du centralisme

Cela fait une bonne dizaine d'années que je travaille avec Yann Fiévet, et tout particulièrement depuis 1984, où j'ai été amené à prendre la responsabilité du mensuel "Le Peuple Breton/Pobl Vreizh". Chaque trimestre, nous avons publié ses études : les tableaux du chômage en Bretagne, l'enseignement en Bretagne, les chiffres-clés de la population bretonne... et aussi des réflexions plus larges sur l'aménagement du territoire, par exemple, ou encore des interviews, comme celle du philosophe Albert Memmi. Toute cette production venait en complément d'une autre, réalisée par Yann Fiévet, au titre du secteur "Etudes et réflexion" de l'U.D.B., dont il est le coordonateur et le principal animateur. Presque chaque trimestre paraît sous ses auspices "Breizh-Eco", le seul bulletin statistique portant sur les cinq départements de la Bretagne historique. Originalité du travail : il s'agit de tableaux statistiques dépourvus de commentaires, l'auteur laissant le lecteur lire et interpréter librement.

En 1989, des données statistiques montraient un renversement de tendance : la région parisienne redevenait une pompe aspirante pour la majorité de l'hexagone, avec; notamment, 40% des emplois nouveaux. Le chômage y était beaucoup plus bas qu'ailleurs. On se trouvait replongé trois ou quatre décennies en arrière, avant qu'une politique d'aménagement du territoire ne tente de freiner le phénomène.

C'est que le décret Fabius de 1985 supprimait l'autorisation administrative préalable pour les installations de nouvelles surfaces de bureaux en région parisienne et que la politique de nombre de ministères (Transports, Industrie, Agriculture,

Finances) contribuait à accroître encore les déséquilibres. L'intermède Chirac ne devait rien changer à l'affaire.

Au delà d'une dénonciation ponctuelle et chiffrée dans les colonnes du "Peuple Breton", sous le titre "Paris nous pompe", nous décidions d'engager le procès du centralisme, outre les articles, une étude plus approfondie fut envisagée, dans le cadre de la collection "les cahiers du Peuple Breton", issue de la collaboration des Presses Populaires de Bretagne et du secteur "Etudes et Réflexion" de l'U.D.B.. Après l'agriculture bretonne, la Bretagne et l'Acte unique européen, la Révolution et les Bretons, les problèmes écologiques bretons, la collection était toute désignée pour accueillir l'étude de Yann Fiévet. Je n'ai pas été étonné d'y trouver un exposé clair, précis, documenté, donnant une portée générale à la revendication progressiste bretonne. Que tous ceux qui croient que l'action de l'U.D.B. est passéiste, frileuse ou repliée sur la Bretagne lisent l'essai de Yann Fiévet. C'est un message à tous les citoyens responsables qu'adresse l'auteur. De même que "l'idée régionale" était venue de Bretagne, dans les années 50, il n'est pas indifférent que des Bretons adressent ce nouvel appel aux citoyens de France et d'Europe. Et ce n'est pas un hasard si c'est Yann Fiévet, Breton de l'émigration, qui est l'auteur de cet appel.

"Bretagne est univers", c'est le titre d'un ouvrage de Henri Queffelec. S'il s'agit de montrer que la revendication bretonne est porteuse de valeurs universelles, vous ne serez pas déçus par le texte qui suit. Bonne lecture !

Jean-Jacques Monnier,
Directeur du mensuel "Le Peuple Breton".

Disponibles - Collection "Les cahiers du peuple breton" :

N 3	"La Révolution et les Bretons".	23,90 F
n 4	"La Bretagne et les problèmes écologiques "	37,90 F
n 5	"Le procès du centralisme"	

Presses Populaires de Bretagne, BP 301, 22304 Lannion Cédex

Supplément au mensuel "Le peuple breton" No 338 - I.S.S.N 245- 9507 Edition des "Presses populaires de Bretagne". Directeur de la publication : JJ Monnier

C.P.A.P 66132.

Dépot légal : 1 ier Trimestre 1992
Impression Publi - Trégor , Lannion

SOMMAIRE

Introduction p 5

1. Le règne séculaire du Centralisme ou l'audace introuvable p 5

1.1. Déséquilibres p 5

1.1.1. Déséquilibres dans l'Hexagone

1.1.2. Déséquilibres intra-régionaux

1.1.3. L'Europe inégale

1.2. L'aménagement des territoires p 11

1.2.1. Une politique volontariste aux effets mitigés

1.2.2. Le territoire a changé, la doctrine aussi

1.2.3. L'aménagement du territoire européen

1.3. La nature profonde du système politico-administratif français p 18

1.3.1. De pseudo principes

1.3.2. Un débat ancien sans effets tangibles

1.3.3. La fausse décentralisation

2. Le Centralisme inutile ou le triomphe de l'audace p 23

2.1. Les enjeux du développement local p 23

2.1.1. Les changements d'analyse du développement

2.1.2. Les mutations des producteurs

2.1.3. Les nouvelles logiques du développement local

2.1.4. Quelles activités non agricoles en milieu rural ?

2.2. Réformer en profondeur l'organisation administrative p 28

2.2.1. Trop de lieux de décision

2.2.2. Hiérarchiser : la prééminence de la Région

2.2.3. Regrouper les communes

2.2.4. Associer les citoyens

2.3. L'Etat régional et l'autonomie interne 31

2.3.1. L'autonomie régionale en Europe

2.3.2. Le visage de l'autonomie à instituer

2.3.3. Quel découpage régional en France ?

2.3.4. L'ouverture des régions sur l'extérieur

Conclusion p 35

Notes p 36

Bibliographie p 38

L'auteur remercie vivement Joël Guegan, Christian Guyonvarc'h, Loeiz Le Bec, Gwen Le Guennou et Jean-Jacques Monnier pour leurs précieux conseils.

*à la mémoire de
Jean GROIX*

INTRODUCTION

"Certains territoires devraient jouer l'atout du désert"
Olivier Guichard,
Propositions pour l'aménagement du territoire, 1987.

La boucle est bouclée ! Il a fallu quarante ans. Aux lendemains de la seconde Guerre Mondiale, le Professeur Gravier publiait son fameux "Paris et le désert français" qui marquait le début d'une prise de conscience certaine de la nécessité de mettre un frein à la surconcentration parisienne et de rééquilibrer la localisation des activités économiques sur le territoire de l'hexagone.

Quatre décennies plus tard, l'un des derniers "dinosaures" du gaullisme, Président du Conseil Régional des Pays de la Loire, peut écrire cette phrase terrible mise ici en exergue et qui constitue un aveu empreint d'un cynisme non dissimulé : malgré des efforts, parfois importants, il n'a pas été possible d'inverser le cours profond des choses. Rien n'a changé ? Si, désormais il faudrait se résigner à cette réalité, comprendre enfin qu'il s'agit bien d'une fatalité.

Malgré une politique volontariste de l'Etat pendant vingt ans (1955-1975), malgré les lois de Décentralisation, le constat s'impose. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), le Groupe d'Etude et de Réflexion Interrégional (GERI), le Comité de Décentralisation tirent, plus ou moins timidement selon les cas, la sonnette d'alarme : Paris et sa région continuent d'accaparer richesses, emplois, population... Et le mouvement s'intensifie : l'île-de-France, qui est de plus en plus une île en France, s'est gonflée de 400.000 habitants entre 1982 et 1990, soit l'équivalent de la population de la ville de Nantes.

Rien d'étonnant à cela. Faisons à nouveau appel à la clairvoyance d'Olivier Guichard : "Ce ne peut être un objectif d'aménagement national du territoire que de maintenir chaque ville de France à son niveau de population et d'activité économique" (1).

N'en déplaise aux technocrates parisiens et à leurs alliés éparpillés dans l'hexagone, il existe encore des habitants dans ces "déserts", des Bretons en Bretagne, des Corses en Corse, des Basques en Euskadi... Alors, il n'est que temps de désigner le vrai coupable. Ne le cherchons pas là où il n'est pas, ni dans l'absence actuelle de politique d'aménagement du territoire, ni dans une décentralisation mal conduite. Là ne sont que des complices. Complices du Centralisme dont l'oppression devient insupportable, entrave le développement économique, social et culturel de communautés sans cesse plus nombreuses, y compris en Ile-de-France, frappée d'hypertrophie. Il convient de regarder la réalité en face et de dire non à la fatalité. Partir de la réalité pour refuser la fatalité.

D'aucuns s'étonneront. A l'heure de la construction de l'Europe n'y-a-t-il pas d'autres combats à mener ? Précisément. La France est le pays industrialisé possédant la structure politico-administrative la plus archaïque, la plus mal adaptée à cette construction. Partout, l'Etat central a su abandonner de son pouvoir à des entités pleinement reconnues, tantôt de longue date (Allemagne), tantôt plus récemment (Italie, Espagne). C'est sur ces bases-là que l'Europe se construira et non sur celles d'Etats

frileusement centralisés. Edgar Morin ne s'y trompe pas : "L'Etat-nation commence à être pris en sandwich entre ces aspirations infra-nationales fortes et une aspiration supra-nationale encore faible mais peut-être déjà apte à s'associer à l'aspiration infra-nationale" (2). Les nouvelles structures européennes et régionales travaillent inexorablement les formes étatiques traditionnelles du vieux continent. La France est en retard mais n'échappera pas à ce processus.

C'est dans ce contexte que nous voulons dénoncer l'impuissance du jacobinisme : échec relatif de la politique d'aménagement du territoire, fausse décentralisation, abdication du néo-libéralisme face à la logique purement marchande du capitalisme financier, ... Dénoncer pour proposer. Proposer un autre système politico-administratif libérant les énergies créatrices là où elles existent potentiellement, partout où elles sont aujourd'hui étouffées. Il sera question ici de la Bretagne et du peuple breton dont la reconnaissance de l'existence, comme celle du peuple corse ou basque, ne fait plus peur qu'aux défenseurs d'une uniformité oppressive. Mais beaucoup d'autres communautés en France, plus ou moins marquées par une histoire et une culture spécifiques, se retrouveront dans ce constat et dans ce projet. Constat que dénonçait déjà Hippolyte Taine : "Voilà autant d'organes résorbés, atrophiés ou avortés qui manquent désormais au corps total, un peuple qui n'est plus qu'une somme arithmétique d'unités désagrégées et juxtaposées, bref, une poussière ou une boue humaine" (3).

Si rien n'a fondamentalement changé dans la nature profonde de l'Etat jacobin, un consensus sur sa fin nécessaire, qui n'existait pas à la fin du dix-neuvième siècle, pourrait émerger aujourd'hui.

1. LE REGNE SEculaire DU CENTRALISME OU L'AUDACE INTROUVABLE

"Je crois que la décentralisation n'est qu'une ruse du pouvoir qui ne trouve son sens que si on l'appelle tout à fait autogestion"
Jacques Attali,
Colloque "Décision et pouvoir dans la société française",
décembre 1978, Paris (4).

L'existence de déséquilibres spatiaux et l'incapacité de les réduire vraiment sont en France largement renforcées par le Centralisme que les lois de décentralisation n'entame pas dans ses fondements essentiels.

1.1. Déséquilibres

Les déséquilibres économiques spatiaux doivent être étudiés dans leur dimension interrégionale et dans leur dimension intra-régionale. Par ailleurs, il semble important d'étudier les disparités profondes de la base territoriale sur laquelle se construit l'Europe communautaire.

Document 1

RÉPARTITION DU BUDGET CIVIL DE RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT

Régions	% du budget	Rang	Régions	% du budget	Rang
Ile-de-France	58,7	1	Nord-Pas-de-Calais	0,9	12
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8,0	2	Basse-Normandie	0,9	12
Rhône-Alpes	7,5	3	Auvergne	0,8	14
Midi-Pyrénées	6,1	4	Poitou-Charente	0,6	15
Languedoc-Roussillon	4,1	5	Bourgogne	0,5	16
Bretagne	4,1	5	Haute-Normandie	0,3	17
Bretagne	2,5	6	Picardie	0,3	17
Alsace	2,3	7	France-Comté	0,2	19
Centre	1,7	8	Limousin	0,1	20
Aquitaine	1,5	9	Corse	0,1	20
Lorraine	1,3	10	Champagne-Ardenne	0,1	20
Pays de la Loire	1,2	11	France métropolitaine	100,0	

Document 2

COMPARAISON CHIFFRÉE BRETAGNE/ILE-DE-FRANCE

Rubriques	Ile-de-France	Bretagne	Rubriques	Ile-de-France	Bretagne
Cadre général :					
Superficie (km ²)	12.012	34.024*			
Par rapport à l'hexagone	2,2%	6,2%*			
Population	10.651.000	3.848.000*			
Par rapport à l'hexagone	19% (1 ^{er} rang)	7% (5 ^e rang)			
Densité (nbre hab/km ²)	887	113*			
Population active employée	4.737.000	1.009.000			
dont salariés	4.351.000	779.000			
Taux de chômage (1990)	7,9%	9,3%			
Poids économique :					
PIB 1988 (en Mds francs)	1.611	227			
Par rapport à l'hexagone	28%	4%			
PIB par hab. (en francs)	155.700	81.600			
Créations d'entrep. 1988	68.840	15.050*			
Dépôts bancaires 1989 (Mds)	1.159	138			
Budget régional 1990 (Mds francs)	9,2	1,7			
Par habitant (en francs)	864	608			
Agriculture :					
Surface agricole utiles (ha)	595.000	2.208.000*			
Valeur production 1989 (Mds frs)	7	38			
Nombre d'exploitation	9.674	111.335*			
S.A.U. moyenne (ha)	62	20*			
Industrie-Énergie :					
			Effectif total	978.000	175.000
			- Ind. Agro-alimentaires	79.200	40.800
			Rang	1 ^{er}	2 ^e
			- Ind. élec. et électronique	152.000	-
			Rang	1 ^{er}	-
			- Ind. mécaniques	105.000	-
			Rang	2 ^e	-
			Product. électrique 1988 (Mds kWh)	3,3	3,7*
			Consom. éner. primaire (Mds TEP)	26,9	6,2
			Nombre d'entrepr. artisanales	124.000	65.500*
Équipements :					
			Parc automobile 1990 (millions)	5,5	1,5
			dont Véhicules Utilitaires	690.000	180.000
			Lignes téléphon. 1989 (millions)	5,8	1,3
			Trafic (Mds unités de base)	307	4
			Nombre d'hôtels 1989	2.005	1.110
			Nombre de chambres	101.700	25.500
			Logements commencés 1989	55.500	16.400
			Supermarchés	875	559*
			Hypermarchés	111	61*

* Chiffres Bretagne historique à cinq départements (autrement Bretagne administrative).

Sources : Breizh-Éco.

1.1.1. Déséquilibres dans l'hexagone

Les déséquilibres doivent être analysés de deux manières : d'une part, en montrant le poids dominant de l'Ile-de-France, d'autre part, en présentant l'organisation de l'ensemble du territoire de l'hexagone.

La domination de l'Ile-de-France ne fait aucun doute. Avec 18% de la population française (10,6 millions d'habitants) elle réalise 28% du Produit Intérieur Brut (indicateur mesurant tout ce qui a été produit, biens et services, au cours d'une année dans un pays à l'aide d'un travail rémunéré) de la France sur 2,2% du territoire de celle-ci. Pire, selon le GERI, cette domination ne s'est en rien atténuée au cours de la dernière décennie, postérieure aux lois de décentralisation. Pour le Comité de décentralisation la reprise de la croissance économique entre 1985 à 1989 a même accentué le déséquilibre entre l'Ile-de-France et le reste du territoire.

Dans son dernier rapport ce comité met trois risques en évidence (5). "La concentration de l'emploi tertiaire supérieur draine les jeunes diplômés de 25 à 39 ans". 40% des cadres supérieurs travaillent en Ile-de-France alors que la population de celle-ci représente 18% de la population française. L'Ile-de-France a autant de cadres supérieurs que d'ouvriers quand ce rapport est de 1 pour 4 ailleurs. En contrepartie de ce phénomène, les parts que représentent les personnes âgées et les jeunes de 15 à 24 ans ne cessent de baisser.

La seconde crainte réside dans la croissance suburbaine à la périphérie de l'Ile-de-France. Des espaces compris entre Paris et Rouen, Paris et Orléans, Paris et Compiègne, entre autres, se vident de leurs fonctions et de leurs habitants qui s'installent "dans des banlieues disséminées, loin de tout modèle de référence et qui posent un problème d'intégration". Si on laissait se poursuivre une telle évolution, on "rendrait stériles tous les efforts conduits pour promouvoir l'urbanisme des banlieues dégradées". La dernière crainte est "la résistance de l'appareil d'Etat à tout effort de programmation et de redéploiement géographique".

Le GERI cite des chiffres révélateurs de l'évolution enregistrée entre 1976 et 1989. Paris et sa région accapare 54% des crédits d'investissements culturels. Le montant global des crédits culturels par habitant est resté stable en moyenne française, il a doublé en Ile-de-France. Un emploi créé sur trois l'est en Ile-de-France. Le chômage y a été multiplié par deux contre trois dans les autres régions. On y trouve trois fois plus de diplômés des second et troisième cycles universitaires qu'ailleurs.

Le document 1 présente la répartition régionale du budget civil de recherche-développement : l'inégalité est flagrante. Dans le domaine de la haute technologie, l'Ile-de-France concentre le tiers des effectifs, plus de la moitié des investissements, les deux tiers des ingénieurs en informatique (6).

Une autre inégalité réside dans le désengagement de l'Etat suite à la décentralisation. Selon le GERI, l'Etat a réduit ses crédits de 54% en quinze ans dans les domaines cumulés de la formation, des transports, du développement

urbain ou rural, de la santé, de la culture et de l'action sociale. En Ile-de-France la baisse n'est que de 39%.

L'opposition entre la "région-capitale" et le reste de l'hexagone peut être complétée d'une comparaison entre l'Ile-de-France et une région déterminée. Le document 2 fournit une comparaison entre l'Ile-de-France d'une part et la Bretagne d'autre part. Le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant de la Bretagne ne représente que 52,4% de celui de l'Ile-de-France en 1988. L'écart s'est accentué au cours de la décennie 1980 : en 1982 le PIB par habitant de la Bretagne représentait 55,8% de celui de l'Ile-de-France. Si on attribue, pour 1988, la valeur 100 au PIB par habitant de la France métropolitaine, celui de la Bretagne se situe à 80,1 et celui de l'Ile-de-France à 152,8 (7).

Si la domination de la région parisienne est patente, on ne peut limiter l'analyse des déséquilibres spatiaux, à l'étude de cette domination. L'organisation de l'espace va bien au-delà de cette opposition. Depuis le second Empire, l'industrie fondait une bipolarisation du territoire de la France. Il existait des régions riches et industrielles et des régions pauvres à dominante agricole. La ligne de partage correspondait à une diagonale Le Havre-Marseille. "Il y avait bien d'un côté la France industrielle et industrieuse, celle des grandes usines, des masses ouvrières, des cheminées qui fument, et où dominant l'acier et le charbon; de l'autre côté la France des campagnes, celle des petites entreprises artisanales et de l'exode rural" (8). Dans les mentalités cette opposition signifiait que l'industrie est la seule activité réellement créatrice de richesse. Ce "paysage" aujourd'hui n'existe plus. Si cette opposition entre le Nord-Est de la France et le Sud-Ouest était renforcée par la prédominance parisienne et si celle-ci existe toujours, nous constatons de profondes mutations dans l'organisation de l'espace.

Les travaux du groupe Reclus (Université de Montpellier) dessinent un nouveau paysage. La crise, notamment celle qui frappe les régions industrielles traditionnelles n'est bien sûr pas étrangère à cette réorganisation. Depuis quelques années on s'aperçoit que, d'une part, la région parisienne étend son influence du Nord à la Vendée pendant que, d'autre part, se développe un espace oriental et méridional sous une ligne Strasbourg-Montpellier. Entre ces deux systèmes, on trouve une bande traversant la France des Ardennes au Béarn, que les géographes du groupe Reclus appellent la "diagonale aride", aux perspectives d'avenir peu florissantes (9).

De tels bouleversements dans la hiérarchie régionale ne sont pas propres à la France. En Italie, l'opposition traditionnelle entre le Nord et le Sud doit être modérée aujourd'hui par l'émergence d'une Italie du Centre, la troisième Italie, dans laquelle la grande entreprise ne domine pas. En Allemagne, pendant que la Ruhr perdait, en vingt ans, la moitié de ses emplois industriels, des länder, ceux du sud (Bade-Wurtemberg, Bavière, Hesse) émergeaient par leur dynamisme économique (10). En Grande-Bretagne, les périphéries galloise et écossaise semblent profiter du déclin de régions d'industries anciennes telles Manchester ou Liverpool.

Ainsi, la fin de la suprématie des anciennes régions industrielles s'accompagne de la montée de nouvelles régions dynamiques de tradition rurale. Nous verrons plus loin les conditions nouvelles du développement économique et en particulier du développement local qui

Document 3

LES COMPOSANTS DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE
DE 34 CANTONS DE BRETAGNE

Cantons (1)	* Variation de population (2) (1982-90)		** Taux natalité		** Taux mortalité		
	Naissances	Décès	SM (3)	75-82	92-90	75-82	82-90
Des cantons déclinants :							
Belle-Isle-en-Terre	498	750	— 220	9,1	10,3	16,1	15,5
Callac	437	1.123	— 163	6,8	7,4	18,7	19,0
Corlay	285	428	+121	8,9	10,3	15,4	15,5
Gouarec	269	610	— 20	7,7	8,2	16,4	18,6
Saint-Nicolas-du-Pelem	358	684	— 276	9,4	9,8	17,6	18,7
Uzel	320	463	— 196	11,2	10,0	14,7	14,4
Chateauneuf-du-Faou	1.046	1.840	— 252	8,9	9,5	15,8	16,7
Le Huelgoat	448	1.090	— 128	7,4	9,1	21,0	22,1
Ouessant	71	187	— 43	8,2	7,7	19,2	20,3
Gourin	786	1.321	— 62	9,9	10,0	17,2	16,8
Groix	229	387	+25	10,5	11,2	18,3	19,0
Le Faouet	873	1.464	— 262	8,4	9,2	16,1	16,6
Des cantons dynamiques :							
Lamballe	1.912	1.279	+750	15,7	14,3	10,4	9,6
Langueux	1.859	968	+1.407	14,2	12,4	6,8	6,5
Plérin	1.645	1.196	+1.761	12,0	12,1	9,6	8,8
Ploufragan	2.224	1.047	+120	16,6	14,4	6,9	6,8
Arzano	414	392	+350	10,1	10,8	11,5	10,2
Daoulas	1.958	2.163	+3.312	10,2	11,9	16,1	13,1
Fouesnant	1.627	1.515	+2.177	11,8	11,5	11,0	10,7
Guipavas	1.923	1.308	+2.199	10,6	11,5	8,7	7,8
Saint-Renan	2.624	1.739	+2.623	14,2	14,2	10,3	9,4
Bruz	2.355	1.095	+2.390	13,2	12,2	5,6	5,7
Chateaugiron	1.792	925	+2.450	16,5	14,2	9,5	7,3
Guichen	2.016	1.390	+833	15,3	14,9	13,1	10,3
Liffré	1.895	1.062	+3.158	14,4	14,4	10,0	8,1
Carquefou	2.155	1.486	+4.027	16,0	11,9	7,7	6,9
Guérande	2.287	1.469	+3.204	14,9	14,4	10,7	9,3
La Chapelle-sur-Erdre	2.323	906	+3.021	15,9	12,1	6,3	4,7
Ligné	1.024	610	+1.217	15,1	16,2	12,0	9,6
Vertou-Vignoble	1.517	627	+1.969	15,7	13,3	8,3	5,5
Elven	1.479	791	+1.500	15,9	14,5	9,6	7,8
Grand-Champ	1.484	968	+987	10,7	14,5	10,1	9,4
Ploemeur	2.274	1.327	+5.000	12,1	12,4	9,7	7,4
Pont-Scorff	2.850	1.432	+3.644	13,6	12,9	7,5	6,5

(1) Cantons composés de communes entières; (2) Variation de la population = Naissances - Décès + Solde Migratoire (Solde Naturel + Solde Migratoire); (3) Solde Migratoire; (4) Pour 1.000 habitants.

Sources : I.N.S.E.E.; Tableau Breizh-Éco.

donnent des perspectives d'avenir non négligeables à ces régions.

Ce dynamisme est souvent tempéré par ce qui pourrait apparaître comme un paradoxe. Dans ces régions au renouveau économique certain on enregistre parfois un taux de chômage nettement supérieur à ce qu'il est dans les régions qui souffrent du déclin de l'industrie lourde. C'est le cas de la Bretagne. Le paradoxe n'est qu'apparent. Il ne s'agit pas du même chômage. Ce qui distingue la Bretagne de la Lorraine, c'est que dans le premier cas la main d'oeuvre disponible est jeune et prête à s'adapter aux nouvelles formes d'organisation du travail dans l'entreprise, la croissance démographique s'accompagne de perspectives de créations d'emplois. A terme ces conditions pourraient révéler leurs résultats positifs sur le niveau de l'emploi et la réduction du chômage.

La nouvelle hiérarchie régionale ne doit pas faire croire à une homogénéité intra-régionale. Des disparités profondes peuvent exister et se développer à l'intérieur même des régions aujourd'hui dynamiques.

1.1.2. Déséquilibres intra-régionaux

Le développement régional peut être en partie entravé par une cohésion interne insuffisante.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le développement littoral contraste avec celui de l'arrière-pays. En Rhône-Alpes, si le pôle stéphanois est en déclin, la région lyonnaise, de tradition industrielle, réussit sa reconversion dans le tertiaire supérieur, et le sillon alpin, de Grenoble à Annecy, connaît un dynamisme nouveau (électronique au nord de Grenoble, reconversion du décolletage de la vallée de l'Arve, vitalité du bassin de Chambéry).

En Bretagne, les difficultés du Centre contrastent avec les potentialités du triangle Rennes, Vannes-Lorient, Nantes-Saint-Nazaire. L'étude de la démographie, à partir des chiffres du recensement de 1990, rend bien compte des disparités intra-régionales. La démographie des cantons bretons est édifiante (11). Le document 3 nous donne les chiffres des composantes de l'évolution de la population de 12 cantons en déclin démographique et de 22 cantons en croissance. Les cantons en déclin se caractérisent par un solde naturel négatif (le nombre des décès est supérieur au nombre des naissances) et un solde migratoire le plus souvent négatif lui aussi (le nombre de personnes quittant le canton l'emporte sur le nombre d'arrivants). Beaucoup de cantons du Centre-Bretagne sont dans ce cas. Les cantons dynamiques enregistrent une situation strictement inverse : soldes naturel et migratoire positifs. Les premiers vieillissent très vite, les seconds sont jeunes. Les cantons dynamiques sont géographiquement proches des villes de plus de 50.000 habitants tandis que les cantons en déclin sont situés en Bretagne centrale, dans les îles, ou, pour d'autres zones, relativement éloignés des villes de plus de 50.000 habitants. Pour être dynamiques, les cantons ruraux ne doivent pas être trop éloignés de la ville.

L'Ile-de-France connaît elle aussi des déséquilibres internes. Le dynamisme de l'Ouest et du Sud de l'agglomération parisienne s'oppose aux difficultés du Nord et de l'Est. L'explosion récente des banlieues ne fait que révéler l'inégal développement des équipements et services urbains

et l'opposition entre la ville-bureau suréquipée et la ville-dortoir sous-équipée.

1.1.3. L'Europe inégale

Les disparités intra-européennes empêchent l'obtention de la cohésion communautaire. Cette cohésion ne peut donc exister que par la réduction des déséquilibres régionaux.

La disparité la plus visible est démographique. " Une proportion considérable de la population européenne est concentrée dans une partie infime du territoire : 100 millions, soit 30% de la population de la Communauté, se situent entre Liverpool et la frontière suisse, sur 10% de son territoire, avec une densité de 500 habitants au km², triple de la moyenne communautaire" (12). Dans "l'autre" Europe, celle de certaines régions du centre de la France, de l'ouest de l'Espagne, du sud du Portugal ou de l'ouest de l'Irlande la densité démographique est comprise entre 20 et 50 habitants au km².

Que dire de la richesse de ses habitants ? Celle-ci est communément mesurée par le Produit Intérieur Brut par habitant (PIB). Entre le pays le plus riche, qui est aussi le plus petit, le Luxembourg (380.000 habitants), et le plus pauvre, le Portugal, la disparité est de 1 à 2,5. Mais, entre la région la plus riche, la Groninge aux Pays-Bas, et les régions les plus pauvres, celles du nord du Portugal, l'écart est de 1 à 4,5 (document 4) (13).

On peut comparer ces disparités à celles des Etats-Unis : l'écart y est de 1 à 2 entre l'Etat le plus riche, le Connecticut, et le plus pauvre, le Mississippi (14). La partie la plus riche de la CEE s'étend du sud de l'Angleterre au nord de l'Italie selon un axe Rhin-Seine-Rhône. L'ensemble le plus pauvre regroupe la périphérie irlandaise et la périphérie méditerranéenne.

Sur le plan de l'emploi, les disparités sont tout aussi flagrantes. La répartition de l'emploi entre les trois grands secteurs d'activité, agriculture, industrie, tertiaire, est une bonne mesure du niveau de développement.

L'agriculture de la CEE occupe 8% de l'emploi total. Pourtant, la Thrace est 50 fois plus dépendante de l'emploi agricole que l'Ile-de-France où cet emploi n'occupe plus que 1% de la population active. On sait que les régions les plus dépendantes de l'emploi agricole sont en même temps les moins productives dans l'agriculture.

La part de l'emploi industriel dans la Communauté est tombé à 32% mais, alors que l'industrie occupe 50% de l'emploi à Stuttgart elle n'en occupe que 14% en Crète. Le tertiaire est lui-aussi très inégalement réparti. S'il occupe, en moyenne européenne, 60% de l'emploi et si partout il est devenu le secteur majoritaire, ce sont les grandes agglomérations urbaines qui sont le mieux pourvues en services avec plus de 80% de l'emploi total (15).

Et l'envers de l'emploi, le chômage ? Tandis que 12 régions centrales de la CEE enregistrent un taux de chômage de moins de 3% (Luxembourg : 2%), 19 autres, pour la plupart périphériques, connaissent un taux de chômage dépassant 20% (Andalousie : 27,3%).

Les régions où la proportion de jeunes suivant une formation est la plus faible correspond à l'Europe la moins développée : Grèce, Portugal, sud de l'Italie, sud de

Document 4
QUELQUES RÉGIONS EUROPÉENNES CLASSÉES EN TROIS GROUPES
SELON LEUR PRODUIT INTÉRIEUR BRUT PAR HABITANT
(de la moins riche à la plus riche)

Rang	Régions (1)	Pays	PIB/hab (2)	Taux chômage (3)	Population (4)
1	Voreio Aigaio	GR	39,9	63,6	0,2
3	Norte	POR	41,9	35,7	3,6
4	Ipeiros	GR	41,9	50,0	0,3
6	Algarve	POR	46,0	43,3	0,3
9	Extremadura	ESP	49,0	289,1	1,1
19	Andalucia	ESP	57,5	200,0	6,8
21	Calabria	I	58,7	259,4	2,1
23	Galicie	ESP	63,7	137,3	2,8
25	Ireland	IRL	64,5	187,4	3,5
65	Bretagne	F	88,8	96,8	2,8
86	Pays de la Loire	F	94,3	106,2	3,0
100	Highlands, Islands	UK	98,9	118,4	0,3
102	West-Vlaanderen	B	99,3	51,3	1,1
104	Provence-Alpes-Côte d'Azur	F	99,9	125,2	4,1
105	Aquitaine	F	100,2	122,2	2,7
106	West Yorkshire	UK	100,4	88,0	2,1
109	Dorset, Somerset	UK	100,8	47,7	1,1
110	Champagne-Ardenne	F	101,7	110,4	1,4
113	Utrecht	NL	101,8	79,2	1,0
116	North Yorkshire	UK	102,3	56,8	0,7
122	Saarland	D	104,6	89,3	1,1
131	Rhône-Alpes	F	109,6	84,8	5,2
139	Alsace	F	112,7	57,6	1,6
160	Emilia-Romagna	I	127,6	55,9	3,9
163	Stuttgart	D	133,8	31,5	3,5
165	Lombardia	I	137,3	44,4	8,9
166	Bremen	D	146,8	116,8	0,7
167	Darmstadt	D	148,9	42,5	3,4
168	Greater London	UK	164,0	80,8	6,8
169	Ile-de-France	F	165,6	84,3	10,3
170	Hamburg	D	182,7	97,2	1,6
171	Groningen	NL	183,1	135,0	0,6

(1) Avant l'unification de l'Allemagne

(2) Moyenne 1986-87-88 en Parité de Pouvoir d'Achat (CEE = indice 100)

(3) Moyenne 1988-89-90 (CEE = indice 100)

(4) En millions d'habitants

Sources : Commission des Communautés Européennes, 1991.

l'Espagne, Irlande. Mais, ce facteur ne permet pas d'expliquer les disparités régionales dans tous les cas, en particulier en France. En effet, dans ce pays, la région où le taux de scolarisation est le plus faible est l'Alsace qui, néanmoins, occupait en 1988 la troisième place des régions de l'hexagone pour le PIB par habitant. En revanche, la Bretagne, où le taux de scolarisation est supérieur à la moyenne française, a un PIB par habitant nettement inférieur à la moyenne communautaire (indice 89 pour un indice communautaire de 100) et le 18ème rang des régions françaises en 1988.

La carte de l'investissement dans le domaine de la recherche-développement recouvre, elle aussi, celle du PIB par habitant. La part du PIB global consacré aux dépenses de recherche-développement était en 1989 de 2,8% en Allemagne, 2,3% en France, Grande-Bretagne et Pays-Bas mais seulement de 0,6% en Espagne, 0,4% au Portugal et 0,3% en Grèce (16). A l'intérieur des Etats-membres on constate toutefois quelques exceptions à ce recouvrement des cartes : positive dans le cas de l'Auvergne, négative dans le cas d'une partie de l'Italie du nord.

Dans le développement, les métropoles jouent un rôle essentiel. La carte (document 5) élaborée en 1988 par les géographes de l'Université de Montpellier, à la demande de la DATAR, fait apparaître, très nettement, le fameux "coeur fertile" de la CEE, le long d'un arc qui relie Londres à Milan en passant par Francfort. Là se concentre le pouvoir financier et, avec lui, les états-majors des grands groupes industriels et le pouvoir politique, bref les pouvoirs de décision.

On constate cependant que les métropoles ne sont pas toujours un gage de développement régional. C'est le cas de Barcelone puisque la Catalogne a un PIB par habitant inférieur à celui de la Bretagne mais aussi à celui du Limousin ! Ce qui est frappant également, c'est la marginalisation de toute la façade atlantique. Du fait d'une faiblesse démographique, les régions atlantiques ne peuvent pas espérer fonder leur développement sur l'émergence de métropoles du type de celles qui existent dans le centre-nord très peuplé de l'Europe. Le développement doit s'y appuyer sur d'autres logiques.

* * *

Les déséquilibres spatiaux sont donc réels. Les risques d'exclusion de communautés entières à l'égard des fruits de la croissance européennes le sont également. Des politiques volontaristes, régionales, nationales et européennes, tentant de réduire les disparités sont indispensables. Si leurs succès sont pour le moins mitigés, elles méritent néanmoins d'être étudiées.

1.2. L'aménagement des territoires

Quand les déséquilibres spatiaux sont dommageables au développement économique général, le pouvoir central tente d'en freiner la progression ou, mieux encore, de les réduire. Les politiques d'aménagement du territoire caractérisent cette volonté. Si cette volonté, exprimée hier à l'échelon des Etats, aujourd'hui au plan communautaire, est réelle, ses résultats sont divers. Les années "folles" de l'aménagement du territoire en France, de 1955 à 1975, ont

donné quelques fruits dans les régions sous-industrialisées. Puis vint la crise et avec elle la remise en cause progressive de l'aménagement du territoire. Les années 80, quant à elles, marquent une double évolution : en France la décentralisation donne théoriquement des pouvoirs à la région en matière d'aménagement territorial ; l'intervention européenne grâce en particulier au Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) devient plus conséquente.

1.2.1. Une politique volontariste aux effets mitigés

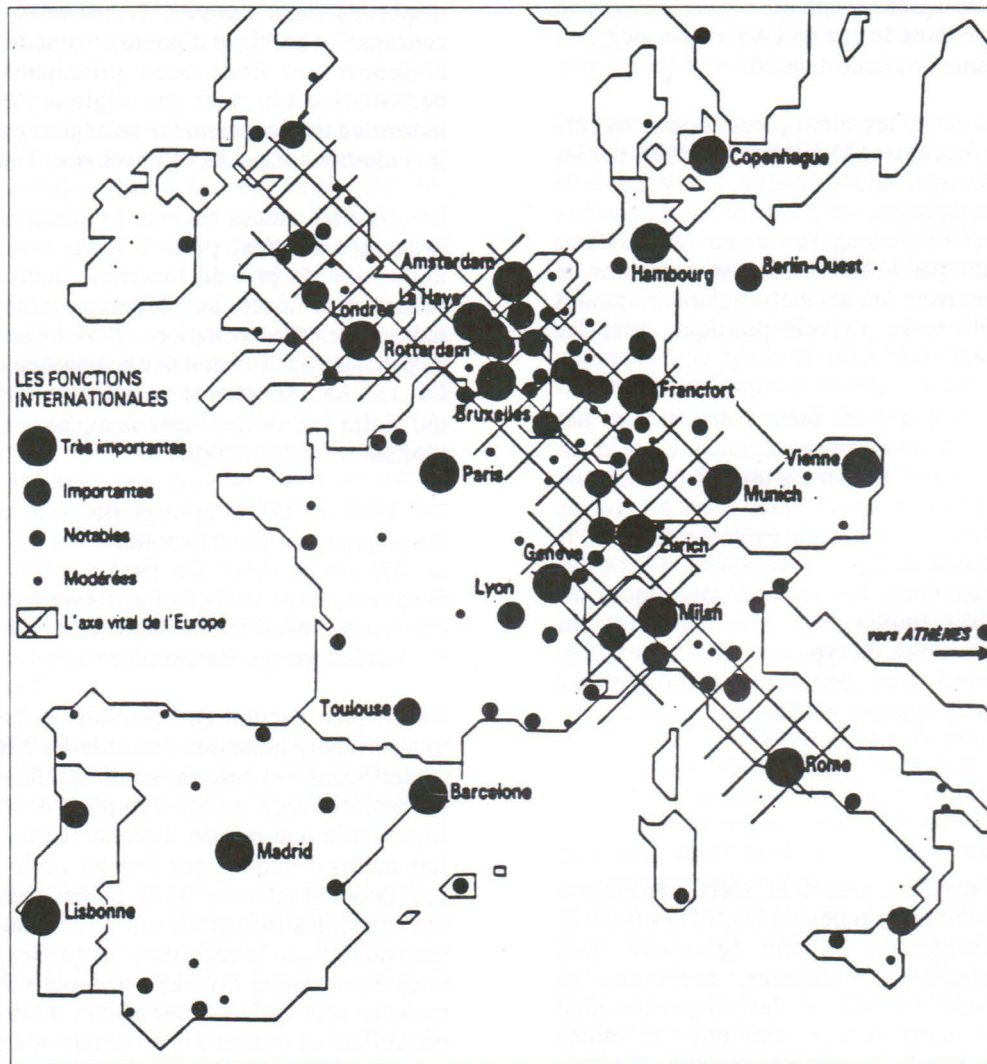
Le début des années 50 marque une prise de conscience du frein à la croissance économique de la France que cause les disparités profondes dans la répartition spatiale de la population et des activités. Seules des mesures, tantôt autoritaires, tantôt incitatives, pourront atténuer ces disparités dans l'avenir. L'ensemble de ces mesures constitue "la politique d'aménagement du territoire". Celle-ci repose sur deux axes principaux : favoriser la décentralisation, vers les régions "deshéritées", des industries trop concentrées en région parisienne ; inciter les industriels régionaux à développer l'emploi.

Un système d'aides fut mis en place : primes diverses, avantages fiscaux, prêts à long terme à taux réduit, minoration du prix du foncier ; autant d'incitations à la délocalisation et au développement des activités industrielles. Ces incitations se doublent d'interdictions ou de pénalités à l'extension des activités en région parisienne. La DATAR est créée et va gérer cet ensemble juridique, qui finira par devenir très complexe. Quels ont été les résultats de cette politique ?

De 1954 à 1965, la majorité des décentralisations d'entreprises ou d'établissements ont été réalisées à moins de 300 km de Paris. De 1965 à 1975, des régions plus éloignées, Pays de la Loire, Basse-Normandie, Poitou-Charentes, bénéficient davantage du mouvement de décentralisation que dans la décennie précédente.

Est-ce bien l'action des pouvoirs publics qui explique totalement ces mutations industrielles ? Il semble que non. "Saint-Nazaire et Angers, villes bénéficiant du régime des primes, ont reçu moins d'emplois à elles deux que Le Mans, ville non primée. Lorient et Brest ont reçu quatre fois moins d'emplois que Rennes où le taux de la prime était pourtant inférieur" (17). Si les "chasseurs de primes" ont existé, les industriels ont eu le plus souvent d'autres motivations que le seul octroi de primes. L'existence d'un tissu économique favorable l'emporte le plus souvent : moindre coût de la main-d'oeuvre, réseaux de transports, possibilités de relations inter-entreprises, présence services publics et privés... Pour la Bretagne et d'autres régions périphériques le coût moindre de la main-d'oeuvre a été un facteur décisif ; main-d'oeuvre meilleur marché car souvent moins qualifiée. En distinguant, parmi les établissements décentralisés, ceux qui relèvent de l'industrie motrice de l'époque (petite métallurgie et mécanique générale, automobile, aéronautique, construction électrique et mécanique de précision, chimie et matières plastiques), on s'aperçoit qu'ils se sont orientés de préférence vers les régions les plus proches de Paris (bassin parisien, Basse-Normandie, Pays de la Loire) ou la région Rhône-Alpes. Les activités traditionnelles choisissent, quant à elles,

Les fonctions internationales des villes européennes



comme terres d'élection des régions plus éloignées (Bretagne, Auvergne...)

La décentralisation d'établissements est essentiellement un phénomène urbain et touche les agglomérations de taille respectable : un emploi sur deux a été créé dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants au cours de la période 1955-1975 (18).

La décentralisation ne concerne le plus souvent que des emplois peu qualifiés. Entre 1962 et 1975 la valeur ajoutée de l'industrie de l'Ile de France a augmenté plus vite que celle de l'ensemble du territoire : 6,7% contre 5,8% (19).

Dans les régions périphériques la décentralisation industrielle et les mesures d'incitation au développement de l'emploi ont eu peu d'effets sur la structure de l'emploi industriel. Le document 6 répartit celui-ci en trois groupes, industriels à faible valeur ajoutée, à valeur ajoutée moyenne, à forte valeur ajoutée. La structure industrielle bretonne a peu évolué en vingt ans dans le sens où en 1975 les industries à faible valeur ajoutée restent dominantes. Au total, hormis l'automobile (Citroën à Rennes essentiellement) et l'électronique, les établissements décentralisés occupent moins de 10% de l'emploi de chaque secteur.

Avec la crise, qui survient au milieu des années 70, les industriels vont changer de stratégie. Les tendances à la diversification industrielle régionale dominante en période de croissance vont faire place à des tendances à la spécialisation en période de récession. Ce changement est accentué par la politique de redéploiement voulue par l'Etat, préconisant la spécialisation régionale en fonction des avantages comparatifs entre régions et considérée comme la seule chance efficace de sortir de la crise et de restaurer la rentabilité du capital (20). Pour les régions sous-développées industriellement cette conjonction des nouvelles stratégies des industriels et des orientations gouvernementales, accroît la vulnérabilité. Les décentralisations se ralentissent comme le montre le document 7. Puis, progressivement, on remettra en cause le dispositif incitatif pour le développement de l'emploi dans les zones défavorisées et coercitif en région parisienne. L'heure de la recentralisation économique n'est pas loin.

1.2.2. Le territoire a changé, la doctrine aussi

L'intensification de l'internationalisation de l'économie (production et échanges) et de la mondialisation de l'information (média et télécommunications) d'une part, l'urbanisation croissante d'autre part, ont profondément modifié le rapport de l'homme et des groupes sociaux au territoire ainsi que la nature même de celui-ci. Quels sont les conséquences de ces bouleversements ?

- L'impact de l'intervention de l'Etat dans les domaines de la politique économique et de la planification (ou ce qu'il en reste) est moins décisif que par le passé dès lors que le poids pris par les groupes industrialo-financiers, français et étrangers, leur permet d'imposer des choix stratégiques en dehors de tout arbitrage des pouvoirs publics.

- Il existe aujourd'hui deux modes de socialisation distincts, le rural dont la désagrégation se poursuit et

l'urbain sans cesse plus prégnant. En milieu rural, la socialisation reste basée sur l'enchevêtrement des relations sociales de proximité et sur un mode de production où la petite entreprise domine. On a là un territoire au vrai sens du terme : un espace socialisé.

Les villes, quant à elles, ont une organisation basée de plus en plus sur la juxtaposition de noeuds de réseaux divers (entreprises, télécommunications, information, transports, élus locaux...). L'individu n'est socialisé qu'en s'insérant dans l'un ou plusieurs de ces réseaux. En dehors de ceux-ci le risque de l'exclusion grandit. Le territoire tend ici à devenir espace au vrai sens de ce mot : lieu géographique modelé essentiellement par des structures.

- Ceci est renforcé par le rôle dominant de la logique marchande. L'entreprise souvent ne prend l'homme que dans sa dimension de producteur efficace (produire plus et au moindre coût) et dans sa dimension de consommateur zélé (éponger au mieux les fruits de la production de masse). Les autres dimensions humaines ne trouvent peu de place.

- L'avalanche médiatique et les progrès des transports, notamment leur vitesse, élargissent sans cesse davantage l'horizon de l'individu. Le sentiment d'appartenance à un territoire s'en trouve relâché et profondément modifié. Aujourd'hui, des événements se déroulant à plusieurs milliers de kilomètres sont mieux connus que des faits survenus dans la commune voisine.

Le changement d'échelle du territoire des aménageurs est bien illustré par le projet de réseau européen de Trains à Grande Vitesse (document 8). Il s'agit de mettre en place dans les vingt prochaines années un "réseau complet et cohérent" de TGV : 9.000 km de lignes nouvelles, 15.000 km de lignes existantes aménagées pour la grande vitesse, 12.000 km de lignes de maillage entre les lignes principales.

Dans ce contexte général de profondes mutations du territoire, les régions ont des atouts. La Bretagne par exemple a une agriculture forte qui freine la désagrégation du mode de socialisation rural ; le sentiment d'appartenir à une communauté originale (notion unanimement admise) à savoir le peuple breton (notion moins revendiquée) y atténue sensiblement l'élargissement du territoire du à un horizon toujours plus lointain.

Pourtant, incontestablement la décennie 80 en France n'est pas celle de l'aménagement du territoire mais plutôt celle de son "déménagement". En dix ans, les écarts de développement entre les 22 régions de l'hexagone se sont creusés. Le GERI fait une démonstration édifiante de ce renversement (21). A partir de la comptabilité publique, le GERI a mis en perspective quinze années d'investissements de l'Etat, les types de dépenses et leur localisation régionale. Ceci permet d'étudier l'impact à moyen terme des mesures d'aménagement du territoire. Le verdict ? L'Etat "régulateur, redistributeur, solidaire" est absent ; ses investissements ont été proportionnellement beaucoup plus élevés en Ile-de-France qu'ailleurs. La part de la région dominante n'a cessé de croître depuis 1979, avec une accélération à partir de 1983.

De 1976 à 1989, les dépenses d'investissements, localisables au niveau régional, se sont élevées à 252 milliards de francs, soit un tiers des dépenses totales d'investissements de l'Etat. Ce sont ces dépenses qui

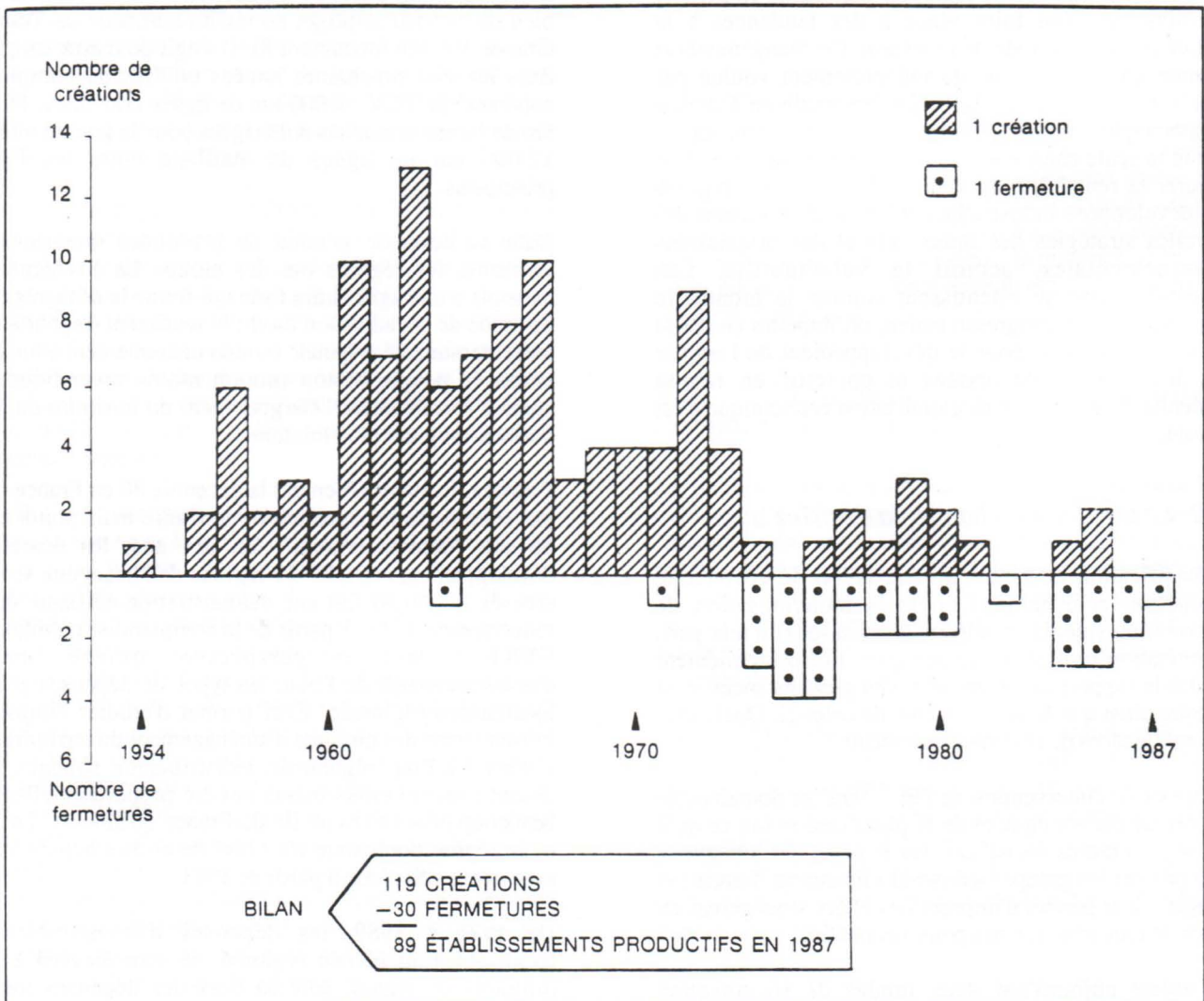
STRUCTURE DE L'EMPLOI INDUSTRIEL SELON
LE TYPE D'INDUSTRIE

	industries à forte valeur ajoutée (1)		industries à valeur ajoutée (2)		industries à faible valeur ajoutée (3)	
	1954 - 1975		1954 - 1975		1954 - 1975	
Bretagne	7,1	18,4	19,1	18,5	73,8	63,0
Pays de Loire	20,5	28,0	20,8	20,5	58,7	51,6
Ile-de- France	26,2	32,6	23,8	25,3	50,0	41,1
France	16,0	24,8	31,6	31,2	52,4	44,0

- (1) Industries des biens d'équipement
(2) Industries des biens intermédiaires et énergie
(3) Industries des biens de consommation

Sources: Revue " Travaux et recherche de prospectives".
Activités et régions. Mars 1978.

Document 7



devraient être utilisées à la réalisation de l'objectif de réduction des déséquilibres socio-économiques spatiaux avec l'aide des collectivités locales et surtout régionales. Or, l'Etat ne s'est pas servi de ces leviers pour freiner la croissance de l'Ile-de-France. Au contraire, cette région a drainé entre 1980 et 1989 28% des investissements régionalisés de l'Etat. En 1985, quand l'Etat dépensait 500 francs par habitant en Ile-de-France, il n'en dépensait que 250 dans l'ensemble des autres régions.

Distinguons les extrêmes : l'Ile-de-France, la région la plus riche, et le Limousin, la région la plus pauvre. Toutes deux reçoivent deux fois plus par an et par habitant que les autres. On peut ainsi mesurer que la surconcentration et la désertification ont un coût élevé pour la collectivité.

En fait, toutes les régions payent pour la région la plus riche : cette dernière reçoit, entre autres, 54% des investissements culturels et 38% des investissements de développement urbain. Cette péréquation lui permet d'avoir la fiscalité locale la plus basse.

Déménagement n'était donc pas un mot trop fort. Dès lors, il faut prendre acte d'un changement de doctrine en matière d'aménagement du territoire. Ce changement s'appuie sur les éléments suivants :

- La moindre influence de l'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine à cause du poids croissant des groupes industriels et financiers et de leur stratégie planétaire.

- Le rôle plus important qu'occupe la politique européenne d'aménagement du territoire et notamment sa partie autonome par rapport aux politiques nationales en la matière.

- La faible capacité, tant en compétences qu'en moyens, des Régions pour mener une politique globale et cohérente d'aménagement de leur territoire.

- Une délimitation floue des pouvoirs des élus des divers échelons décentralisés en matière d'aménagement : parfois triomphe le localisme quand l'intérêt régional devrait s'imposer.

- Le développement de Paris et de sa région pour que cette ville occupe une place parmi les grandes capitales européennes ne se fait au détriment de toutes les métropoles régionales contrairement à ce qui s'observe ailleurs dans la CEE.

- Le changement de perception des "aménageurs" vis à vis de l'objet sur lequel porte leur intervention : il s'agit moins pour eux aujourd'hui d'aménager le territoire hexagonal que d'aménager le territoire européen. Le Centre s'est déplacé vers l'est marginalisant ainsi le pourtour occidental de l'Europe. Aménager l'Ile-de-France au détriment de la Bretagne par exemple c'est faire de l'aménagement du territoire... européen.

1.2.3. L'aménagement du territoire européen

L'un des objectifs du Traité de Rome de 1957 créant la CEE est de permettre aux Etats membres de "renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement

harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées" (préambule du Traité de Rome). Pourtant, dans la deuxième partie du Traité consacrée aux politiques communes à mettre en oeuvre pour assurer les fondements de la Communauté, on ne trouve pas de référence expresse à une politique régionale européenne qui traduirait cette volonté affirmée dans le préambule (22). En fait, le Traité de Rome fait confiance aux mécanismes concurrentiels du marché commun pour réaliser l'homogénéisation régionale, grâce à des mouvements de facteurs de production induits par le processus d'intégration. Il s'agit là de la croyance dans les thèses libérales des théoriciens classiques (Smith, Ricardo) et néo-classiques (Heckscher, Ohlin, Samuelson). Les capitaux et la main-d'oeuvre se dirigeraient vers les régions où ils ne sont pas en abondance car étant mieux rémunérés en raison de leur rareté. La mobilité serait égalisatrice. Ainsi, du fait de cette égalisation spontanée obtenue par le biais de la libre concurrence et de la libre circulation du travail et du capital, toute "forme d'aide, y compris régionale, est en principe proscrite dans le Traité de Rome" (article 32). Les politiques régionales des Etats membres seront alors "suspectées et sévèrement contenues" (23).

Pourtant, progressivement, la réduction des disparités régionales va devenir un objectif majeur de la CEE et cela sans qu'il y ait eu transfert réel de compétences. Les aides aux régions défavorisées vont progresser. Il faut distinguer alors deux "systèmes" dans la politique régionale communautaire. Tout d'abord, celui où cette politique reste complémentaire des politiques régionales des Etats membres. C'est l'Acte unique, en 1985, qui finira par officialiser de manière explicite cette politique régionale communautaire complémentaire. Mais déjà, simultanément, on voit apparaître l'esquisse d'une politique régionale communautaire autonome (24).

Dans le premier "système", il faudra attendre le Conseil Européen de Paris du 22 mars 1972 pour que les orientations de la politique régionale communautaire soient clairement précisées. Les institutions communautaires sont en effet invitées à créer un fonds de développement régional qui deviendrait le pivot de l'action régionale européenne. C'est le 8 mars 1975 qu'est institué le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), ainsi que le Comité de Politique Régionale (CPR).

La politique communautaire par le biais du FEDER se veut un soutien complémentaire aux politiques nationales qui gardent toute leur prééminence. Dans sa conception initiale le FEDER ne peut intervenir que dans les zones où existe déjà l'octroi d'aides à finalité régionale des Etats membres. Ces demandes d'intervention du FEDER doivent être formulées par les Etats membres, les aides sont versées par la Commission, soit à l'Etat membre, soit à l'organisme désigné par lui. "Les demandes de concours du FEDER" doivent "bien s'inscrire dans le cadre de programmes de développement régional communiqués à la Commission par chaque Etat membre" (25).

En fait, il est permis de dire que le FEDER ne fait que rembourser aux Etats membres une partie des aides qu'ils attribuent pour l'implantation ou l'extension d'activités dans les zones défavorisées, chaque Etat ayant droit à un certain quota des dépenses du fonds. Les financements étant remis aux Etats membres, ils viennent grossir l'ensemble des ressources budgétaires de ceux-ci. La Commission ne peut ni prendre l'initiative d'actions particulières, ni

Document 9

PART DE LA POPULATION DES ETATS MEMBRES CONCERNES
PAR LES DIFFERENTS OBJECTIFS DU F.E.D.E.R.(1)

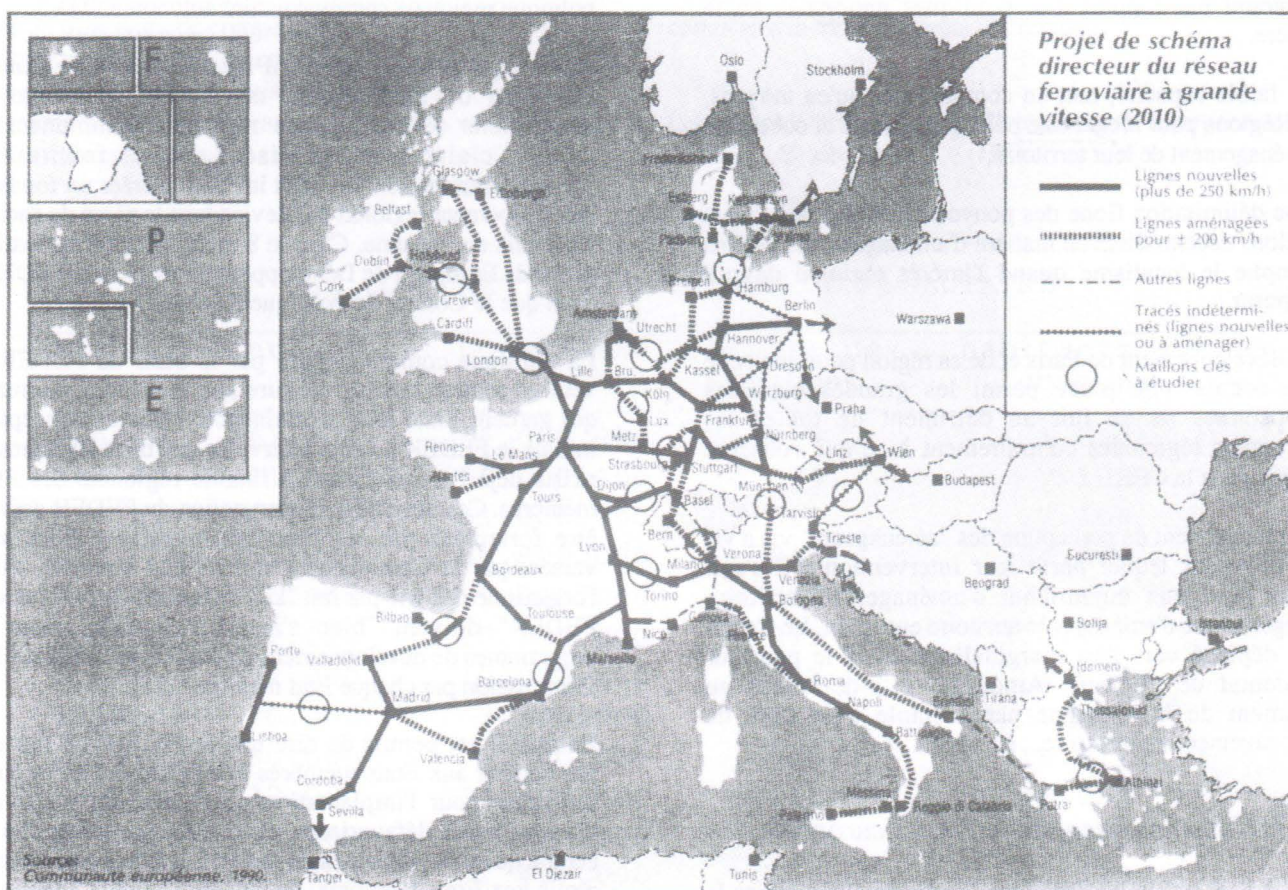
Etat membre	objectif 1	Objectif 2	Objectif 5b	total (en %)
Belgique	-	22,1	2,7	24,8
Danemark	-	4,9	2,1	7,0
RFA (2)	-	11,4	7,4	18,8
Grece	100,0	-	-	100,0
Espagne	57,7	22,2	2,5	82,4
France	2,7	17,8	9,7	30,2
Irlande	100,0	-	-	100,0
Italie	36,4	6,6	5,0	48,0
Luxembourg	-	38,0	0,8	38,8
Pays-Bas	-	9,9	3,0	12,9
Portugal	100,0	-	-	100,0
Royaume-Uni	2,8	35,0	2,6	40,4
C.E.E	21,7	16,4	5,0	43,1
population	69,6	52,6	16,0	138,2

(1) Population 1986
compris Berlin-Ouest

(2) Avant l'unification mais y
(3) En millions

(sources: commission des communautés européennes, 1991).

Document 8



prendre contact avec les régions, ni vérifier qu'elles ont effectivement bénéficié des aides. La France fait indéniablement partie des Etats qui n'ont pas joué le jeu à l'égard de ce dernier point : des aides ont été détournées de leur vocation première, des régions périphériques comme la Bretagne en ont été les victimes.

En 1985, l'Acte unique précise dans l'article 130 C du titre V ("Cohésion économique et sociale") que "le FEDER est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin". Le FEDER reste ainsi un instrument conçu comme un complément aux politiques nationales en matière d'action régionale, ou de participation à celle-ci.

Parallèlement à la politique communautaire complémentaire on a vu émerger des velléités de politique régionale européenne autonome. Celles-ci sont le résultat d'une "complicité" entre la Commission, désireuse d'étendre ses prérogatives supranationales, et le Parlement, composé d'élus ayant toujours une assise locale. La Commission "a trouvé dans la prise en compte de la dimension régionale le moyen de s'engager dans une nouvelle politique de type "horizontal", aux limites nécessairement mal définies et de tenter, ce faisant, de nouer des relations directes par dessus les Etats nationaux avec les collectivités régionales décentralisées" (26). Le Conseil des ministres, peu enclin à voir se renforcer le pouvoir supranational de la CEE, céda sous la pression de certains de ses membres qui voyaient là la possibilité de profiter de transferts financiers substantiels en provenance de leurs partenaires (Italie pour le Mezzogiorno, Irlande pour son développement national, Grande-Bretagne pour ses régions en déclin, Grèce, Portugal et Espagne aujourd'hui pour leur rattrapage vis-à-vis des moyennes européennes.

L'Acte unique conduit au doublement des fonds structurels européens d'ici à (27) et surtout à une réforme de ces fonds (Fonds Social Européen, Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, FEDER). Cette réforme modifie, pour les objectifs régionaux, les critères d'éligibilité des zones défavorisées définis désormais au niveau communautaire. Il résulte de ce changement une différence, au moins partielle, entre les parties du territoire qui relèveront des interventions régionales européennes et celles qui bénéficieront des aides régionales des Etats membres.

Désormais, la Communauté restreint l'utilisation des fonds structurels à la réalisation d'un nombre limité d'objectifs. Ainsi, les aides se concentrent sur la correction des problèmes régionaux les plus graves. Les trois objectifs principaux permettent de distinguer les régions en fonction de leurs critères d'éligibilité : régions en retard (objectif 1), zones industrielles en déclin (objectif 2), zones rurales (objectif 5b). En France, seule la Corse est éligible au titre de l'objectif 1. En Bretagne, les Côtes d'Armor sont éligibles au titre de l'objectif 2 ainsi que la zone de Nantes-Saint-Nazaire ; le Centre-Bretagne est, quant à lui, éligible au titre de l'objectif 5b.

Le document 9 présente pour chaque Etat membre la part de la population concernée par les objectifs du FEDER. La population de trois Etats (Irlande, Grèce, Portugal) est totalement concernée par les interventions du FEDER,

celle de l'Espagne est concernée à 82%, celle de la France à 30%. Les deux Etats dont la part de la population concernée est la plus faible sont les Pays-Bas avec 13% et le Danemark avec 7%. Au total, 43% de la population de la CEE est concernée, soit 138 millions d'habitants.

Tous ces efforts étant destinés à réaliser l'intégration économique européenne, il faut bien établir un diagnostic des résultats obtenus en trente années.

Lors de la création de la Communauté Européenne en 1958 l'écart de revenu par habitant au sein de la CEE était de 1 à 6. Aujourd'hui, il est de 1 à 8. "Même si cette aggravation est due, pour une bonne part, aux élargissements successifs de la Communauté à des régions plus pauvres, on peut parler d'un certain triomphe des inégalités" (28).

Depuis 1958, le taux de chômage moyen dans la CEE est passé de 1,5% à plus de 10%. La Communauté compte aujourd'hui plus de 16 millions de chômeurs. En trente ans, de 1958 à 1988, les prêts de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) auraient contribué à la création ou au maintien d'environ un million d'emplois. Entre 1975 et 1988, soit en une quinzaine d'années, les subventions du FEDER auraient permis de créer ou de stabiliser 900.000 emplois (29).

Doit-on s'étonner de si maigres résultats ? En 1988, avant la réforme prévoyant le doublement des fonds structurels d'ici 1993, les dépenses du FEDER représentaient 8,5% du budget de la Communauté, qui lui-même représentait 2,5% de l'ensemble des budgets des douze Etats membres et 1% du Produit Intérieur Brut de la Communauté. Ainsi, les interventions du FEDER représentaient 0,09% du PIB communautaire et 0,46% de la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF), appellation "barbare" utilisée par les économistes pour qualifier l'investissement (30).

L'avenir sera-t-il plus radieux ? Le doublement des fonds structurels n'y suffira sans doute pas. D'autant que la Communauté ne remet pas en cause la prééminence de la complémentarité et le caractère additionnel de ses financements. En fait, les Etats membres sont priés d'utiliser les deniers de la Communauté à faire mieux que ce qu'ils auraient fait en l'absence de cet apport !

Aujourd'hui, continuent de cohabiter les politiques régionales des Etats membres, la politique régionale communautaire complémentaire des précédentes, l'esquisse d'une politique régionale européenne autonome. En fait, la vraie question est de savoir si on veut à terme (quand ?) substituer une politique régionale européenne unique aux divers modes d'intervention actuels. Ceci supposerait "une politique et une structure de redistribution supranationales ainsi qu'un volume de régulation de grande ampleur" (31). On donnerait alors à la politique d'aménagement du territoire, la puissance financière et la cohérence, indispensables à la réduction véritable des disparités interrégionales en Europe.

* * *

En France, le carcan du Centralisme renforce la relativité des "bénéfices" que les régions pourraient retirer des efforts d'intégration économique européenne. La mise en oeuvre

d'une politique d'aménagement du territoire au plan régional est largement influencée par le degré de régionalisation. L'autonomie des institutions situées entre l'Etat et les collectivités locales est un indéniable gage de succès. Les länders allemands le prouvent. On peut également affirmer que "le statut particulier de l'Ecosse s'est traduit par une relative fermeté des desseins régionaux" (32). Il est tant d'étudier les rouages du Centralisme français.

1.3. La nature profonde du système politico-administratif français

Le système politico-administratif français est traversé depuis plusieurs siècles par une constante inéluctablement reproduite : le Centralisme. Il faut se demander quels sont les principes fondateurs de cette constante. Cependant, dès le dix-neuvième siècle, le débat entre partisans de la centralisation et partisans de la décentralisation existe en France. Ce n'est pourtant qu'en 1982 qu'un consensus politique, sous la pression d'évolutions diverses, permet la remise en cause de la centralisation traditionnelle. Mais, au fond, rien ne change : l'Etat conserve son omnipotence.

1.3.1. De pseudo principes

Par définition, le Centralisme se caractérise par l'existence d'un pouvoir central omnipotent s'exerçant sur une multitude de particules (33) dont la taille et le pouvoir sont insuffisants pour leur permettre toute velléité de résistance. ce schéma est propre) anihiler toute volonté de réforme et autorise ainsi une perpétuation séculaire du système. Néanmoins, l'adhésion du plus grand nombre des citoyens est nécessaire. De pseudo-principes sont là pour valider la pertinence du modèle.

Le premier de ces principes est celui de l'égalité des individus ainsi que celle, par extension, des personnes morales (y compris les collectivités locales). Il s'agit là de nier les différences et par voie de conséquence de rejeter toute idée de hiérarchie sociale réelle. Pourtant, l'égalité n'existe pas ; car elle ne peut exister. Il est trop facile de le montrer à commencer par les situations et les personnalités toutes différentes des enfants arrivant à l'école de la République. Cette école qui très tôt, par l'apprentissage et l'annonement des mots liberté et égalité, insère profondément en chacune de ces personnalités l'illusion d'une réalité associée à ces mots. Que de ravages produit la croyance en l'égalité. Par exemple, pourquoi chercher ailleurs les vraies raisons de l'échec scolaire ? (34)

A une époque où l'on parle tant de l'efficacité, il est paradoxal que ce principe ne soit jamais véritablement discuté. Une hiérarchie réelle repose sur l'utilité sociale et la compétence des individus ou des groupes d'individus. Niant cette hiérarchie on empêche les hommes et les institutions de s'acquitter de leurs fonctions propres.

Le pseudo-principe de l'égalité est donc au service de la volonté d'uniformité. Alors survient la malhonnêteté suprême : l'uniformité serait nécessaire à l'unité de la République. On dénierait vigoureusement la spécificité des peuples breton ou corse dont la reconnaissance constitutionnelle ne pourrait que mettre en danger la République. L'appareil éducatif d'Etat là aussi a joué pleinement son rôle idéologique : "L'école de la IIIème

République eût pour charge et pour effet de transformer les petits Bretons, Corses, Provençaux, les fils de mineurs italiens ou polonais, les enfants du prolétariat juif d'Europe centrale en citoyens de la République parlant la même langue et partageant les mêmes valeurs culturelles et patriotiques" (35).

Au plan de l'émiettement institutionnel, nous rencontrons un second pseudo-principe, celui des libertés communales. Celui-ci se traduit souvent dans les pratiques par l'esprit de clocher exacerbant ainsi le besoin d'identité à l'encontre de la recherche de l'entraide et de la coopération. "L'histoire de France démontre la permanence de l'idée d'intangibilité de la commune même petite. Principalement ancrée dans le comportement des élus, elle est détournée de sa finalité sociologique pour servir de prétexte au refus catégorique d'une véritable réforme municipale" (36). Le pluralisme politique, bien sûr, n'en sort pas grandi. Qu'importe, puisque ce n'est pas l'élection qui fait le notable, elle ne fait rien d'autre qu'entériner des situations acquises. En effet, "le groupe de notables préexiste à l'acquisition par ses membres d'un rôle dans le réseau politique électif" (37). L'exemple du référendum de 1969 sur la régionalisation et la réforme du Sénat a démontré la force des réseaux de défense du pouvoir local. On peut aller plus loin en affirmant que le pouvoir central craint les réactions des élus locaux. Jouer la facilité en ne changeant rien évite ces réactions. Le refus du pouvoir central de hiérarchiser les collectivités locales entre elles au profit de la logique distributive qui ne mécontente personne va aussi dans le sens de la facilité, du manque d'audace. "Le filtre parlementaire s'avère très efficace pour écarter toute disposition mettant en danger la prégnance du système de pouvoir périphérique" (38).

Le Centralisme oblige l'omniprésence de l'Etat jusqu'au bout de la moindre ramification territoriale. L'Etat est le lieu fictif à partir duquel tout naît, vit et meurt. L'Etat s'occupe de tout ; tout est décrété d'en-haut. "La décentralisation, limitée, ne porte pas atteinte au principe d'indivisibilité de la République" (39), régulièrement rappelé dans toutes les constitutions depuis la Révolution.

Avant d'étudier la nature et les implications de la décentralisation des années 1980, il est utile de revenir sur l'histoire du débat Centralisation/Décentralisation. Ce débat est ancien ; de grands intellectuels s'y sont affrontés.

1.3.2. Un débat ancien sans effets tangibles

Volontairement, nous aborderons le débat entre centralisateurs et décentralisateurs dans sa seule dimension "parisienne". C'est ce qui s'est dit au Centre qui nous intéresse ici. Bien sûr, ce débat a eu cours ailleurs, en Bretagne notamment, et de manière souvent plus riche. Des luttes, des révoltes aussi existaient dans cet ailleurs, évènements dont les vrais enjeux étaient toujours tus dans l'Histoire officielle (40). Nous voulons seulement montrer les contradictions et les évolutions qui caractérisent ce débat sur les lieux mêmes du pouvoir central.

La centralisation, largement commencée sous la monarchie, avec ses avatars successifs qui toujours la renforce (François 1er, Richelieu, Louis XIV), s'intensifie avec la Révolution et ses prolongements (1789-1815). Au passage, la République est instaurée. L'Etat-nation permet de remplacer partout la volonté du peuple par l'identité

Document 10

Discours de François Mitterrand à LORIENT, le 14 mars 1981. (Extraits) (1)

"D'autres candidats, dont le sortant, vont découvrir le temps d'une campagne toute la saveur de votre langue et de votre culture. On voit déjà des armoires sortir les coiffes et chapeaux à guides pour la grande parade. Habillez-en les enfants, ce sera plus touchant, et en piste pour le manège !

Que de mépris !

On ne gomme pas ainsi les siècles d'écrasement, l'oeuvre lente et implacable qui, par la culture piétinée, humiliée, interdite, conduisait à la négation de l'identité de tout un peuple.

Les Socialistes se sont levés, Emile Masson le premier, pour crier leur combat pour l'homme, leur refus de l'aliénation.

Pour les Socialistes, c'est blesser un peuple au plus profond de lui-même que de l'atteindre dans sa langue et sa culture.

Nous proclamons le droit à la différence. Il est indigne de la France qu'elle rejette ses richesses, qu'elle soit le

dernier pays d'Europe à refuser à ses composantes les droits culturels élémentaires, reconnus dans les conventions internationales qu'elle a elle-même signées.

Il est indigne qu'elle ne respecte pas la parole donnée. Et qu'est-ce que cette Charte, octroyée comme un hochet électoral, amputée de toute proposition d'intérêt, qui ne permet rien sinon le financement de l'archéologie, ou qui enferme quelques mesures timorées dans le carcan de la paperasserie et de la bureaucratie tatillonne.

Au-delà des bonnes paroles, il faut des actes ! Le temps est venu de dire qu'il appartiendra aux régions de décider de l'importance qu'elles donneront à leurs valeurs culturelles spécifiques. Le temps est venu d'un statut des langues et cultures de France qui leur reconnaisse une existence réelle.

Le temps est venu de leur ouvrir grandes les portes de l'école, de la radio et de la télévision permettant leur diffusion, de leur accorder toute la place qu'elles méritent dans la vie publique

Le Socialisme milite pour le libre épanouissement des peuples. Il permettra aux Bretons l'exercice de cette liberté fondamentale qui est de vivre sa culture."

(1) "Bretagne socialiste", supplément au numéro 1521 du "Rappel du Morbihan", 26 mars 1981.

Document 11

Que sont les "pays" ?

- Le pays est un territoire pertinent pour redécouvrir une identité collective et des solidarités.

- Le développement autocentré ascendant et global peut être la voie permettant au plus grand nombre de "vivre et travailler au pays".

- Le développement local peut constituer un modèle alternatif.

- Les structures du développement local présentent une grande hétérogénéité reflétant la diversité des situations et des approches.

- Le pays ainsi conçu est un espace de démocratie et il a en tant que tel droit à être reconnu comme espace de développement.

(Résolution adoptée par l'association nationale pour le développement local et les pays, Mâcon, juin 1982).

nationale française. Le sens donné au mot patrie en découlera ; cette patrie républicaine qui exigera de ses citoyens plus de sacrifices que le Roi n'osait attendre de ses sujets.

Dès le 19^{ème} siècle un débat s'installe. Le thème de la décentralisation sensibilise les aristocrates libéraux de tendance orléaniste. Même si le seul orléaniste à avoir beaucoup gouverné avant 1850, Guizot, n'a jamais parlé de décentralisation. Cependant, les Républicains enregistrent déjà en leur sein un clivage entre centralisateurs et décentralisateurs.

Le 19^{ème} siècle a connu six régimes politiques différents et trois révolutions (ou tentatives de révolution). "Dans un Etat où, en 1900, 40% des citoyens ne reconnaissent pas la forme républicaine du régime, comme ils n'avaient pas reconnu d'autres régimes avant, la centralisation est une facilité léguée par l'Histoire, dont aucun gouvernement n'a voulu se priver" (41). Les Républicains, "positivistes, et jacobins en grande partie, s'étaient persuadés que la science, le progrès et l'Etat marchaient du même pas, contre l'obscurantisme supposé d'une grande partie de la société civile dont, en premier lieu, l'Eglise et les provinces excentrées" (42). Les trois "mérites" des Républicains de gouvernement ont été de réussir l'alliance des classes moyennes urbaines et de la paysannerie propriétaire, l'arrivée de l'école dans les campagnes (la loi Guizot de 1835 impose une école primaire par commune, les lois Ferry instaurent en 1871-73 l'obligation scolaire), le rapprochement des campagnes du Centre par la construction du chemin de fer au cours de la seconde moitié du 19^{ème} siècle.

Intellectuellement, ce sont les tenants du libéralisme aristocratique qui dominent le débat, tels l'historien Prosper de Barante ou Alexis de Tocqueville, le plus connu d'entre eux. On trouve l'essentiel des thèses de ce dernier sur cette question dans son ouvrage, "L'Ancien Régime et la Révolution", publié en 1856. Pour lui, la centralisation est un fait acquis dès le 18^{ème} siècle avec les Intendants, la Révolution ne vient qu'en renfort. Il réalise une étude comparée des systèmes, notamment avec l'Angleterre, et montre ainsi que la centralisation n'est pas que politique (point commun des deux systèmes) mais est aussi administrative. L'Angleterre est décentralisée avec ses comtés et communes disposant d'une large autonomie. "L'Angleterre, qui a fait de si grandes choses depuis cinquante ans, n'a pas de centralisation administrative" (43). Selon Tocqueville, la centralisation administrative, qui en France s'ajoute à la centralisation politique, étouffe les capacités créatrices. " Elle peut concourir admirablement à la grandeur passagère d'un homme, non point à la prospérité durable d'un peuple" (44).

Que répond l'idéologie dominante ? La centralisation est nécessaire à la modernisation et la libération du citoyen entravées par des féodalités locales plus pesantes qu'un pouvoir central éloigné. "Depuis 1839, c'est l'action d'un modeste sous-préfet qui empêchait le retour des idées féodales ; l'Etat représente seulement l'égalité ; les intérêts que l'on veut faire défendre par la liberté, je veux les faire défendre par l'Etat, et faire dominer le droit social sur le droit individuel" (45). Il n'existe pas d'unanimité chez les Républicains en 1848. Une minorité d'entre eux, d'origine chrétienne, est favorable à la décentralisation. Félicité de Lamennais incarne bien la pensée de cette minorité (46).

Plus tard, en 1908, le "juridisme" du républicain Léon Duguit lui permet, par l'appel à l'histoire du droit, de dénoncer la centralisation. "La République a hérité du droit romain la notion de "puissance publique", qu'elle a rendu plus redoutable en la légitimant par la souveraineté nationale. La "physique politique" devrait contraindre une République véritable à décentraliser, car à défaut, l'Etat légitimé par la nation est alors véritablement le léviathan de Hobbes. Il absorbe tout ; il égalise tout ; il régepte tout ; il ne souffre à côté de lui aucune vie indépendante et, sous prétexte d'égalité, il ne veut plus au dessous de lui qu'une poussière d'individus impuissants et désarmés" (47).

A ce point du déroulement historique sommaire il semble intéressant de s'interroger sur le discours de la gauche eu égard à la nature de l'Etat. Il existait au 19^{ème} siècle une gauche socialisante décentralisatrice inspirée notamment par Proudhon pour qui l'Etat n'est pas uniquement l'expression de la classe dominante mais un acteur ayant acquis une force propre (48). On peut affirmer qu'en France, avant 1905, la quasi totalité des tendances du socialisme sont tantôt "réformistes", tantôt franchement hostiles à l'Etat centralisé (49). "La "nationalisation" comme forme juridique de la socialisation n'a été inventée qu'après la première guerre mondiale" (50).

De tout cela il ressort une absence de clivage droite/gauche à propos du débat centralisation/décentralisation. Républicains et Bonapartistes pratiquent la centralisation sans états d'âme, tandis que la droite d'origine royaliste s'y associe sans toujours y adhérer intellectuellement. Les socialistes sont progressivement gagnés par le "centralisme républicain" sans que la gauche décentralisatrice disparaisse complètement.

Après la fin de la troisième République et la deuxième guerre mondiale, s'ouvre l'ère du triomphe intellectuel des "décentralisateurs" qui se concrétisera à partir de 1982. C'est le retour des idées de Tocqueville. L'influence de Stanley Offmann, Michel Crozier ("La société bloquée") ou Hannah Arendt (qui souligne l'opposition entre la Révolution française et la Révolution américaine) a été décisive. Le point commun de la pensée de ces auteurs semble être qu'ils considèrent que la France a historiquement hérité d'un mode d'autorité constituant un handicap majeur à sa modernisation. Dans l'opposition, la gauche des années 1960 et surtout 1970 se saisit de ce thème auquel elle ajoutera, peut-être par opportunisme (elle a besoin, en Bretagne notamment, de l'apport des voix qui se portent sur les mouvements "régionalistes"), le droit des communautés à la reconnaissance de leur existence propre (voir dans le document 10 le discours de François Mitterrand à Lorient). Les lois de décentralisation montreront le recul du pouvoir central sur ce dernier argument. En décembre 1979, soit un an et demi seulement avant l'élection de François Mitterrand, les groupes socialistes de l'Assemblée Nationale et du Sénat avaient déposé trois textes (loi constitutionnelle, loi organique, loi ordinaire). La loi constitutionnelle portait modification de la constitution dans ses articles 21, 34, 37 et 72 afin, entre autres, de doter les autorités locales d'un pouvoir réglementaire propre (51). La loi organique était nécessaire pour aménager ce pouvoir réglementaire accordé aux collectivités territoriales et permettre la représentation des Régions au Sénat.

Finalement, le débat historique sur la décentralisation s'est toujours situé en termes d'efficacité, jamais réellement sur

le plan des droits des peuples et communautés composant l'espace français a disposer d'une autonomie, même relative.

1.3.3. La fausse décentralisation

Le processus de "décentralisation" des années 1980 débute avec la loi du 2 mars 1982 dont le titre pouvait mettre en appétit les plus sceptiques : "Droits et libertés des Communes, Départements et Régions". Cet ordre d'énumération des collectivités territoriales n'est évidemment pas neutre. On sait ainsi d'emblée que l'idée de la prééminence des Régions n'est pas retenue. D'autres lois suivront (ainsi que plus de cinquante décrets d'application) fixant les modalités des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales (lois du 7 janvier 1983, du 22 juillet 1983 et du 25 janvier 1985). La mise en vigueur de ce dispositif législatif amène une question fondamentale : s'agit-il d'une simple réforme administrative ou d'une véritable mutation politique de l'Etat ?

On constate immédiatement que l'indivisibilité de la République n'est en rien remise en cause. "La frontière entre l'Etat indivisible et l'Etat divisible se détermine par l'inexistence ou l'existence d'un pouvoir normatif autonome. Là réside le critère décisif : la collectivité secondaire a-t-elle un pouvoir normatif supérieur ? Si oui, nous sortons du cadre de l'Etat indivisible ; sinon, nous y restons" (52). Même les territoires d'outre-mer où le pouvoir réglementaire s'exerce en vertu de la Constitution, ce pouvoir ne peut être considéré comme normatif puisque les textes adoptés par les Assemblées territoriales peuvent être annulés par l'Etat.

Il n'est pas exagéré d'affirmer que le nouveau droit dont héritent les collectivités territoriales n'est guère différent de l'ancien. Les Régions deviennent collectivités territoriales mais la création et l'organisation des Régions en métropole et en outre-mer ne portent pas atteinte à l'unité de la République et à l'intégrité du territoire.

Les régions sont compétentes pour promouvoir le développement économique et social, sanitaire, scientifique sur leur territoire mais à condition de respecter "l'intégrité, l'autorité, et les attributions des départements et communes, ainsi que les compétences de l'Etat dans ce domaine". Les communes peuvent intervenir dans le domaine économique et social mais en tenant compte du fait que "l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale et de la défense de l'emploi" (article 5 de la loi du 2 mars 1982). La tutelle sur les actes est supprimée mais tous ceux-ci doivent être transmis au représentant de l'Etat qui peut demander, avec un motif sérieux, leur sursis d'exécution.

Si on considère que décentraliser c'est partager le pouvoir, on peut se demander en quoi le pouvoir est partagé. L'Etat a préféré d'ailleurs l'emploi d'une autre expression dans le texte des lois instituant les transferts vers les collectivités territoriales : "répartition des compétences". Là non plus rien de fortuit. Prenons quelques exemples concrets et non exhaustifs qui montrent que l'Etat tout en transférant des compétences d'action ou de gestion conserve le pouvoir.

La loi du 7 Janvier 1983 dans son article 82 donne à la Région une compétence de droit commun dans le domaine de l'apprentissage et de la formation professionnelle, en ne

laissant à l'Etat qu'une compétence d'exception dont la mise en oeuvre suppose parfois l'avis des Régions concernées. Pourtant, l'Etat conserve les trois quarts des crédits publics consacrés au financement de ce domaine. Il continue de négocier directement des plans de formation avec les entreprises.

Depuis le 1er janvier 1986, les Régions, les Départements et les Communes ont en charge l'entretien, le fonctionnement et l'investissement des établissements scolaires, primaires et secondaires. Mais, c'est l'Etat qui décide de l'affectation des enseignants. La Région élabore un schéma prévisionnel de formation. Mais, c'est l'Etat qui l'arrête. Les collectivités locales assument totalement la charge des dépenses de matériel pédagogique. Mais, l'Etat reste le seul maître de cette pédagogie. Pour ironiser, disons que le seul pouvoir transféré est celui de la fixation des heures d'ouverture des classes. A condition néanmoins de respecter le calendrier des vacances scolaires fixées en haut-lieu.

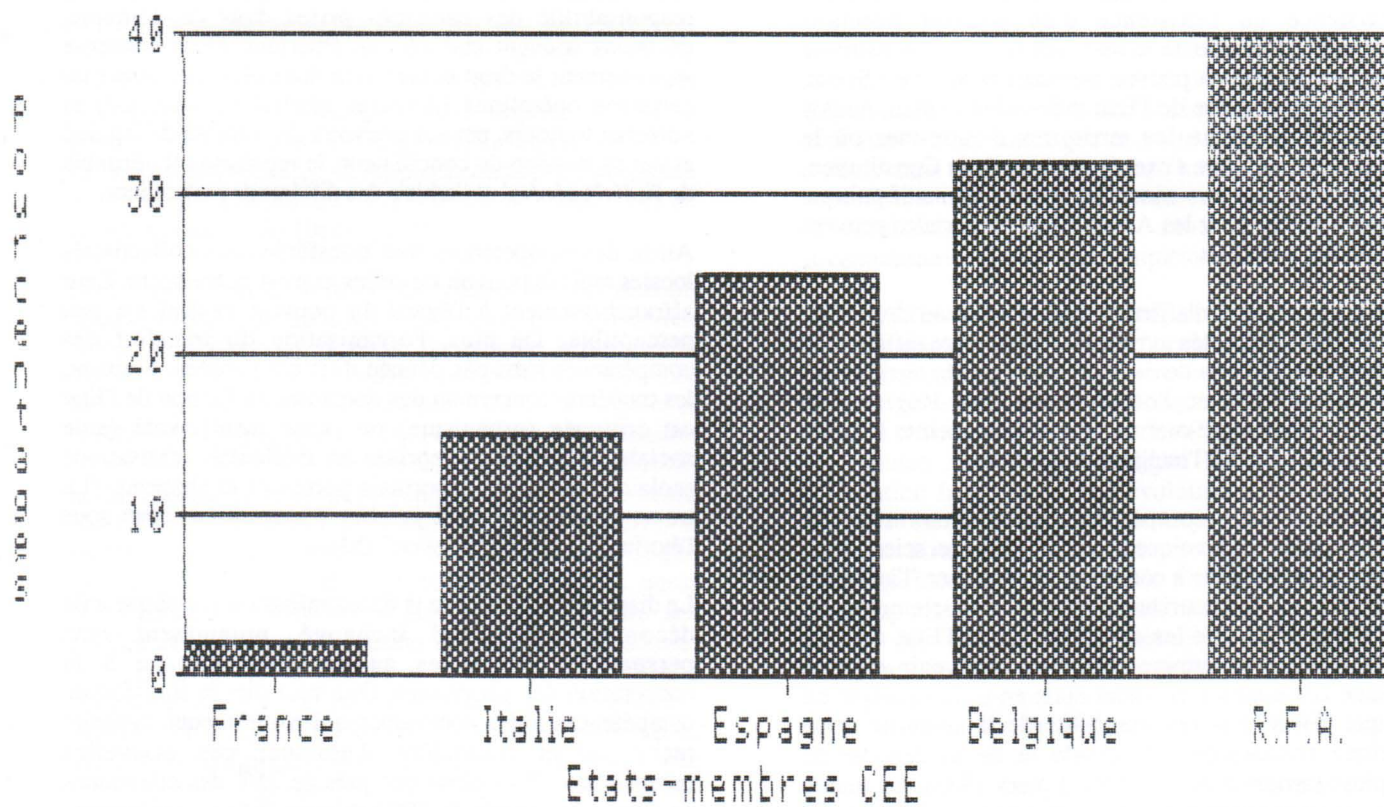
Le dernier exemple est celui de l'urbanisme. La gestion des conflits qui ne manquent pas de naître lors de l'élaboration et de la délivrance des documents d'urbanisme a été transféré aux élus locaux. Ainsi, l'Etat n'endosse plus la responsabilité des décisions prises dans ce domaine, décisions souvent mal vécues. Pourtant, l'Etat conserve légitimement le droit d'intervenir dans certaines zones ou certaines opérations (d'intérêt général ou national) et s'affirme toujours, par ses pouvoirs de contrôle de légalité et par sa mission de conciliateur, le représentant véritable de l'intérêt général et l'arbitre des différends particuliers.

Ainsi, des compétences sont transférées aux collectivités locales mais le pouvoir de celles-ci n'est guère accru. Leur affranchissement à l'égard du pouvoir central est peu perceptible. De plus, l'organisation du transfert des compétences n'est pas dénuée d'arrière-pensées. Souvent, les transferts concernent des domaines où l'action de l'Etat est critiquée (urbanisme) ou jugée insuffisante (aide sociale, aide aux entreprises en difficulté, réalisations scolaires). D'autres désormais porteront le chapeau. "La trame de l'Etat central jacobin transparaît encore sous l'étoffe de la décentralisation" (53).

Le dispositif législatif de la décentralisation s'applique à un découpage territorial inchangé, notamment sans perspectives nouvelles au regroupement ou à la coopération des communes. Que veut dire le transfert de compétences à des communes qui n'ont aucune capacité technique et financière d'assumer ces nouvelles compétences. Rappelons que près de 75% des communes en France ont moins de 700 habitants (54) et représentent ensemble moins de 15% de la population du pays. Beaucoup ne vivent que grâce à la dotation globale de fonctionnement (DGF) que l'Etat leur transfère et qui représente, en moyenne, 90% de leurs recettes fiscales. Si on considère que l'autonomie locale est directement proportionnelle au pouvoir local on peut s'interroger sur l'utilité sociale de conserver des entités de taille aussi réduite. Le changement de droit (suppression de la tutelle préfectorale, abolition du monopole des services techniques de l'Etat, transferts de compétences) suscitera-t-il un changement réel des comportements pour les petites communes ? On peut craindre qu'à la tutelle préfectorale se substitue une autre tutelle, départementale ou régionale, par le biais des actions ou des politiques financées ou

Document 12

**Part du budget des Régions
par rapport au budget de l'Etat en 1990**



(graphique Breizh-Eco)

subventionnées par ces collectivités intermédiaires. Il n'est pas évident que la démocratie y gagne.

La décentralisation s'applique sans hiérarchisation des collectivités territoriales entre elles. Elles ont toutes, bien que très hétérogènes, le même statut juridique. Ceci démontre la force des élus des collectivités modestes au Sénat au moment des discussions sur les lois de décentralisation. "Ce souci formel d'affirmer l'égalité de tous les élus locaux n'est pas étranger au postulat selon lequel il ne doit y avoir aucune dépendance entre collectivités locales en fonction du niveau territorial dont elles relèvent" (55).

Ainsi, la faiblesse de l'instance régionale est patente. La portée insuffisante de la loi sur le cumul des mandats, ne supprime pas chez les élus régionaux leur vision cantonale, condamne la Région à n'être rien de plus qu'un département élargi. La place n'existe pas entre la commune et l'Etat pour deux collectivités territoriales fortes. Il fallait choisir. L'Etat a choisi le département, c'est à dire d'avoir deux collectivités faibles. On prend bien conscience de la faiblesse du pouvoir de la Région dans la procédure des contrats de plan Etat/Région, l'Etat se réservant le droit de refuser le plan proposé.

"La décentralisation n'avait pleinement son sens que si sa mise en oeuvre était articulée avec une révision des rapports qu'entretiennent, d'une part les citoyens, d'autre part l'Etat avec les collectivités locales. Or, de ce double point de vue, le discours a d'emblée prévalu sur les dispositions concrètes" (56).

Il est permis de dire que la décentralisation touche peu les citadelles les plus anciennes telle l'administration des Finances, laissant ainsi intactes des pans entiers de l'édifice étatique. "Le paradoxe de la réforme est que les démembrements de l'Etat ont, dans l'ensemble totalement échappés au mouvement de décentralisation, qu'il s'agisse des institutions financières (Caisse des Dépôts et Consignations, etc...) ou techniques (Office National des Forêts, E.D.F., etc...)" (57). En 1982-83 la question de la "régionalisation" d'E.D.F. a été débattue. Face à la conjonction des blocages de la technocratie et des organisations syndicales, l'Etat a préféré renoncer.

Enfin, l'Etat est toujours tenté de reprendre d'une main une partie de ce qu'il avait concédé de l'autre. C'est ainsi que la loi du 5 janvier 1988 dite (titre parfois trompeur) "Amélioration de la décentralisation", réduit les compétences des Chambres Régionales des Comptes en revenant au système de l'apurement administratif des comptes pour les communes de moins de 2.000 habitants et dont les recettes ordinaires sont inférieures à 2 millions de francs.

Il est clair que le Centralisme n'a pas renoncé à l'essentiel; garder la haute main sur tout ce qui lui permet de contrôler l'ensemble du territoire national en ce qui concerne les choix décisifs. Ce qui donnerait une autonomie de pouvoir aux collectivités territoriales pour leur permettre d'impulser efficacement le développement économique, social et culturel de leurs territoires respectifs est soigneusement écarté. A l'heure où des chances nouvelles de valorisation des ressources locales apparaissent ce manque d'audace endémique est cruellement dommageable. Le temps est venu de refuser la facilité.

2. LE CENTRALISME INUTILE OU LE TRIOMPHE DE L'AUDACE

"Tout homme a le droit de vivre où il a le désir d'aller, dans la mesure compensatoire où tout homme a le droit de connaître chez lui le plein développement matériel et culturel",

Robert Lafont,

Autonomie, de la région à l'autogestion (58).

Une chose est de dénoncer l'impuissance du Centralisme, une autre chose est de dire par quoi le remplacer. Cette tâche, difficile, qui consiste à passer du descriptif au prospectif, ne peut se faire sans repères. Il semble possible de partir de l'idée selon laquelle les divers peuples et communautés qui composent l'espace français ont droit au développement tant dans ses dimensions matérielles que dans ses dimensions culturelles. Le corollaire est qu'ils doivent avoir un projet de développement reposant sur la mise en regard de leur potentiel et de leurs besoins.

Dès lors, il faut étudier les changements intervenus depuis deux décennies en matière d'analyse des conditions d'émergence du développement et en particulier du développement local, notamment à partir des "pays". Ensuite, il conviendra d'examiner les formes de la libération des énergies disponibles pour l'épanouissement du projet de développement. Cette libération passe inéluctablement par le rejet du Centralisme, par l'adoption d'un autre système politico-administratif.

2.1. Les enjeux du développement local

Le rapport de l'homme à son espace a changé en même temps que cet espace changeait. Il n'est alors plus possible d'envisager le territoire d'une communauté avec les mêmes outils d'analyse. Les acteurs agissant sur un espace bouleversent leurs relations à cet espace et celles qu'ils tissent entre eux. De nouvelles solidarités apparaissent. La conjonction des changements d'analyse des territoires, des mutations comportementales des acteurs socio-économiques et politiques et l'émergence de solidarités nouvelles donne au développement local une assise et des potentialités évidentes. La région doit être à cet égard la fédération de ces espaces locaux dynamiques qui la constituent.

2.1.1. Les changements d'analyse du développement

Nous l'avons vu (cf 1.1.) les retournements spatiaux créent de nouvelles inégalités sans, bien sûr, que les inégalités anciennes disparaissent toutes. Il en résulte une plus grande complexité de la structuration de l'espace économique qui nécessite une remise en cause des approches traditionnelles par lesquelles on expliquait l'organisation des territoires. Ces approches reposaient sur deux théories principales : la polarisation et la domination.

La première théorie fait appel aux lois de la physique des champs magnétiques, gravitation et attraction. L'implantation en un lieu donné d'une activité économique polarise d'autres activités, entraîne une élévation de la demande des ménages et des entreprises et ainsi permet un accroissement cumulatif de l'emploi.

Ainsi, la répartition des activités économiques sur le territoire n'est ni égalitaire ni aléatoire. Si cette théorie est ancienne (Cantillon ou Quesnay au XVIII^{ème} siècle) ses développements modernes les plus sérieux sont dus à François Perroux. Pour lui, c'est la localisation des activités de production qui impose la structure de l'espace. "Les hommes ont le pouvoir de créer leurs espaces d'influence et d'action" (59).

De nombreux économistes ont associé la polarisation et l'action de l'industrie lourde (cf les industries "industrialisantes"). Cette association n'est plus tenable. Paris et sa région continue, malgré une désindustrialisation massive, d'avoir une force attractive patente : 18% de la population sont à l'origine de 27% du PIB. Selon la DATAR, la région parisienne concentrait encore en 1981 25% d'emplois de conception et de direction dans l'emploi productif industriel contre 15% seulement dans les agglomérations dépassant 200.000 habitants et entre 5% et 10% dans les autres (60).

Ainsi, c'est la ville qui attire des activités par sa densité démographique, ses infrastructures, son pouvoir d'achat... La polarisation ne tient plus à l'action des activités industrielles traditionnelles. "Le désastre économique subi par les régions de vieilles industries opposé à la montée en puissance de régions de tradition plus rurale montre bien que les effets de la polarisation ne tiennent pas nécessairement au type d'activité qui s'exerce dans les pôles de développement" (61).

L'autre théorie sous-tendant l'évolution économique de l'espace est la domination. Il existe un Centre dominateur et des périphéries dominées. Au plan mondial, le Centre est l'ensemble des Etats développés, la périphérie le tiers-monde. Au plan des Etats, le Centre est constitué des régions industrialisées, la périphérie par les régions agricoles. Les nations ou les régions du Centre en profitant d'une organisation de la production plus avancée peuvent dicter des règles du jeu aux autres nations et régions. Technologies, puissance financière, infrastructures se trouvent au Centre. La main d'oeuvre bon marché, peu qualifiée est l'apanage de la périphérie. De ces inégalités profondes il s'ensuit un rapport social de domination du Centre sur la périphérie (G. Franck, "le développement du sous-développement" ; A. Emmanuel, "l'échange inégal"). Alors, l'espace économique est seulement un support sur lequel des effets s'exercent pour produire des inégalités entre groupes sociaux. Ceci est complété par la double hypothèse (indispensable à la "pertinence" de la théorie) d'une planétarisation de l'économie et de l'uniformisation des comportements des acteurs ou groupes d'acteurs. "Nous approchons du point où le processus de marchandisation aura atteint toutes les sphères de la vie sociale et toute la surface du globe" (62).

La notion de colonialisme intérieur développée à partir des années 1960 par les mouvements "régionalistes" européens fonctionne sur ce modèle. Au-delà de la portée hautement symbolique de certains slogans tels "Bretagne = colonie",

il existait une argumentation forte (63). Ce concept a aujourd'hui encore une réalité en Corse.

Autre analyse forte : derrière le rideau, pour tirer les ficelles, on trouve les firmes multinationales et leurs tentacules qui dessinent l'espace selon une logique de profit échappant complètement aux acteurs économiques locaux.

Pourtant, l'expérience des nouveaux pays industrialisés (NPI) et celle de régions dites défavorisées au sein des pays développés contredisent parfois l'analyse par la domination.

Devant l'évolution de l'espace économique qui se complexifie les analyses péremptoires semblent moins opérantes. La diversité des situations impose de nouvelles analyses de la structuration de l'espace et du développement. Cette diversité fait émerger le local dans les dynamiques du développement économique. On pourrait alors considérer que l'apparition de pôles économiques performants serait avant toute chose due à l'existence d'un potentiel humain élevé (densité, disponibilité, qualification, capacité d'adaptation de la population) et sur la qualité des relations entre acteurs. Au cœur d'une analyse du développement local on doit trouver la nécessité de l'adaptation aux changements technologiques d'une part, aux contraintes des marchés extérieurs d'autre part.

Ces diverses conditions réunies, il serait possible de parler de polarisation régionale. Nous en verrons plus loin des exemples tangibles. Le dynamisme ne survient pas toujours là où on l'attendait !

Dans le même temps de ces bouleversements spatiaux les comportements et l'organisation des producteurs changeaient. Il convient d'en mesurer tout l'intérêt.

2.1.2. Les mutations des producteurs

Depuis la fin des années 1960, époque où l'on pensait acquises les caractéristiques de l'évolution de l'industrie, des mutations profondes sont intervenues dans la structure industrielle tant dans la dimension des unités productives que dans les relations inter-entreprises.

Incontestablement, la grande entreprise se voit attribuer le rôle central dans la croissance économique mondiale de l'après-guerre. Il fallait rechercher une taille critique pour peser sur le marché mondial. La réduction massive des activités artisanales et du petit commerce, et la tendance à la concentration des firmes, entamée au début du XX^{ème} siècle, s'emplit. Ainsi, en 1966, 27% des salariés de l'industrie sont employés dans des établissements de moins de vingt salariés contre 63% en 1906 (64).

Progressivement se constituent les groupes industriels et financiers où est réalisée la synthèse du capital industriel et du capital bancaire, synthèse qui modèlera largement l'espace économique, d'autant plus que leur caractère multinational ou transnational s'accroît. On ne donne alors pas cher des PME qui jouent soit le rôle des sous-traitants tributaires des stratégies des grandes firmes soit sont cantonnées dans des créneaux délaissés par le quadrillage des grandes firmes. Au début de la décennie 1980, 90% des exportations de la France étaient assurées par 1.500 entreprises (65). On mesure là le peu de place laissée aux

PME pour l'expression de leur capacité d'intervention sur les marchés extérieurs.

Le schéma selon lequel la grande firme crée les emplois, diffuse l'activité économique, est engagée dans l'accroissement régulier de taille pour bénéficier d'économies d'échelle, ne fonctionne plus aujourd'hui. Dans tous les pays industrialisés les grandes entreprises connaissent une crise de dimension. Elles souffrent de leurs rigidités bureaucratiques. A l'inverse, les petites et moyennes entreprises, aux structures moins pesantes, s'adaptent beaucoup plus facilement aux aléas extérieurs et ainsi ont mieux traversé la crise. La nouvelle stratégie des grandes entreprises consiste à rechercher les conditions d'une flexibilité pour s'adapter aux changements rapides des marchés internationaux. Les conséquences sont bien connues car très visibles : réductions massives d'emplois, fermetures de sites de production, élimination de sous-traitants... Parallèlement, les grandes firmes cherchent une meilleure valorisation de la ressource humaine et font ainsi émerger un néo-taylorisme (projet Saturn chez Général Motors par exemple : recherche d'un consensus au sein de la firme pour lutter contre "l'invasion" des automobiles bas de gamme européennes et surtout japonaises) (66).

Pour les PME, la crise de la grande dimension et les ajustements qui en découlent, ouvrent un nouvel espace de développement. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la part des grandes entreprises dans l'emploi total régresse alors qu'il s'accroissait régulièrement dans les années 1960.

Autre conséquence : il devient plus difficile d'opposer les grandes entreprises aux petites et moyennes. "L'image de la petite entreprise identifiée à un univers archaïque, dont la contribution au développement économique, reste subalterne, est en train de s'estomper" (67).

Grandes entreprises et PME semblent néanmoins appelées à jouer un rôle différent. "On peut sans doute dire que les entreprises anciennes innoveront moins que les récentes, et les grandes de façon plus régulière et continue que les petites. C'est cela qui fait apparaître, dans les périodes d'innovation intense, le besoin de relations originales entre les grandes et les petites entreprises" (68).

Tout ceci conduit au retour de l'idée de tissu (au sens d'une continuité des relations entre les acteurs directement ou indirectement liés de la production) dans les analyses des systèmes productifs. Il en résulte une plus grande difficulté à les comprendre : les relations entre producteurs d'une part et acteurs économiques d'autre part sont beaucoup plus complexes. Ces relations outrepassent les seuls liens marchands. Au-delà de cette complexité peut-on déceler de nouveaux rapports entre acteurs ? Certains auteurs parlent d'un "deuxième partage industriel" (69). Au XIX^{ème} siècle, un premier partage a eu lieu avec l'émergence des techniques de la production de masse qui dépassent la production artisanale en substituant la concurrence à la coopération. Aujourd'hui, nous vivrions un second partage en redécouvrant les vertus de la coopération par la "spécialisation souple" qui permet de nouveaux gains de productivité. Cette nouvelle coopération change les modes d'organisation des grandes entreprises et les rapports entre grandes entreprises et sous-traitants. Les exemples sont nombreux dans les pays industrialisés. Au Japon, dans l'automobile ou l'électronique, se développe la pratique de l'"Itakuseisan", les grandes firmes passant un contrat global avec leurs sous-traitants, contrat qui hormis la

fabrication d'un produit fini incorpore la conception de ce produit. En Allemagne, la firme KRUPP permet aux entreprises nouvellement acquises de créer leur propre réseau de sous-traitants au lieu d'imposer le sien. Ce début de revalorisation de la sous-traitance signifie que le décloisonnement et la coopération industrielle apparaissent dans les grands groupes.

Les PME profitent de ces mutations. Ainsi, elles s'organisent autour de services communs. L'apparition dans les années 1980 des technopoles illustre la nécessité de se grouper et de coopérer pour bénéficier d'une "masse critique" mais par ailleurs la possibilité de garder la capacité d'adaptation liée à la petite taille.

C'est sur ces mutations dans l'organisation des unités de production que repose le projet de développement local dans lequel l'analyse et la promotion de nouvelles solidarités entre acteurs et la richesse des échanges non marchands concourent au développement. Finalement, il s'agit d'avoir un autre regard sur le développement local.

2.1.3. Les nouvelles logiques du développement local

Les acteurs du développement local doivent tenir compte des profonds bouleversements intervenus dans la structure de la production et des échanges au cours de la décennie 1980. Ces acteurs sont de plus en plus dépendants, du fait de la mondialisation croissante de l'économie, de flux dont la logique leur échappe car définie ailleurs. On pourrait par conséquent s'attendre à une déterritorialisation des activités productives, à une dislocation des espaces locaux. Pourtant, le développement local a ses spécificités. Dans les interstices de l'armature des réseaux mondiaux tissés par les grandes entreprises et les stratégies de la politique industrielle ces spécificités peuvent faire pousser l'innovation au service du développement.

Traditionnellement, la science économique utilise pour observer et analyser les processus du développement le postulat selon lequel l'acteur (micro-économie) ou les acteurs (macro-économie) n'est pas l'essentiel. Le plus important réside dans des lois fondamentales, souvent mécaniques, qui les font agir. Ainsi, les choix de localisation d'entreprises sont directement dépendants de la différence des coûts de production. L'acteur n'agirait qu'en fonction de contraintes extérieures pesant sur lui.

Et si l'on inversait les choses ! La vision précédente des processus de développement n'est pas conforme à ce que l'observation de la réalité nous révèle, à savoir la variété et la complexité des comportements d'acteurs. Les transformations de l'espace économique et de l'organisation industrielle découlent de ces comportements.

Il faut considérer la subjectivité des perceptions que chaque acteur a de son environnement proche. Il maîtrise en fait une partie de cette proximité. "La région, si elle existe, est un espace vécu, vu, perçu, ressenti, aimé ou rejeté, modelé par les hommes et projetant sur eux des images qui les modèlent" (70).

Il s'agit d'opposer au capitalisme dominant dont le profit est le moteur une logique de développement par en bas, endogène et localisé, s'appuyant sur des forces propres (71). L'espace le plus propice à la valorisation de ces

Document 14

CHARTRE COMMUNAUTAIRE DE LA REGIONALISATION
(extraits) (1)

Article 3 :

- 1 - L'institutionnalisation des régions sera régie dans le cadre de l'ordre juridique interne des Etats.
- 2 - Les principes fondamentaux de cette institutionnalisation seront inscrits dans la Constitution, ou à défaut, dans le cadre normatif le plus élevé de la structure juridique interne de chaque Etat.

Article 4 :

- 1 - Il sera tenu compte de la volonté de la population dans le tracé des frontières.
- 2 - Les frontières des régions seront fixées de manière à garantir à ces dernières un nombre minimum d'habitants et une superficie suffisante compte tenu des tâches qui leur incomberont.
- 3 - Des mécanismes démocratiques seront prévus, qui permettront de modifier les frontières régionales au fil du temps en fonction des circonstances et, principalement, de la volonté des populations.

Article 11 :

- 1 - Les régions ont le droit de gérer elles-mêmes leurs propres affaires.
- 2 - Les régions qui disposent de pouvoirs législatifs seront investies de trois types de compétences :
 - a) des compétences totales en vertu desquelles les régions peuvent exercer un pouvoir législatif et exécutif ;
 - b) des compétences d'élaboration législative et d'exécution fondées sur les lois nationales existantes ;

c) des compétences d'exécution.

Article 15 :

Les conflits de compétences entre l'Etat et la région ou entre régions doivent être tranchés par des instances indépendantes et extérieures aux deux parties, de préférence juridictionnelles et statuant au plus haut niveau. Dans les Etats ou il existe un tribunal constitutionnel, celui-ci sera chargé de résoudre ces conflits, et de veiller à la constitutionnalité des lois régionales.

Article 23 :

6 - Les régions encourageront la création d'associations de coopération entre les régions frontalières ou entre des régions dont les intérêts ou les problèmes sont communs (régions insulaires, régions en déclin industriel), instrument permettant d'institutionnaliser des mécanismes communs permanents d'information, de planification et d'action.

Article 27 :

- 1 - Les régions participeront activement aux travaux des organismes consultatifs et de tous autres organismes créés par les institutions communautaires à cette fin spécifique.
- 2 - Tant que les traités de base de la Communauté n'auront pas été révisés, les Etats membres s'efforceront de faciliter, dans la mesure de leurs possibilités, la participation des régions et de leurs spécialistes au sein des organes consultatifs, techniques et de gestion de la Communauté, en leur faisant une place dans les délégations nationales. Il n'agiront de la sorte que si la nature des organes en question le permet et pour autant que les questions à traiter touchent directement et spécifiquement aux compétences ou aux intérêts des régions.

(1) Journal Officiel de la Communauté Européenne, no C 326/296, 19 décembre 1988

document 13

LES COMMUNES DANS L'EUROPE COMMUNAUTAIRE

Etats	superficie	population	nombre de communes	habitants par commune
France	547.000	55.600.000	36.527	1.522
Italie	301.000	57.400.000	8.074	7.109
R.F.A.	249.000	61.000.000	8.514	7.165
Roy. Uni	255.000	56.800.000	845	104.220
Espagne	605.000	39.000.000	8.027	4.859
Portugal	92.000	10.300.000	275	374.559
Grèce	132.000	10.000.000	6.037	1.657
Irlande	70.000	3.500.000	115	30.435
Belgique	30.000	9.900.000	596	16.611
Pays-Bas	37.000	14.600.000	811	18.003
Danemark	43.000	5.600.000	275	18.546
Luxembourg	3.000	400.000	126	3.175
Total	2.254.000	323.600.000	69.922	4.623

Source: Conseil de l'Europe, 1989.

forces est sans aucun doute le "pays", véritable entité sociologique et culturelle, historiquement ancrée (voir le document 11). Pour que les projets d'animation et de développement aboutissent, il convient d'éviter certains travers observés dans nombre d'expériences locales. Le "pays" doit être ouvert et non autarcique. L'extérieur ne doit pas être refoulé car vu comme un agresseur. L'unité du "pays" ne saurait être justifiée par le rejet de l'extérieur.

Donner un rôle central aux acteurs ne suffit pas. Le développement local n'est pas forcément identifiable à un projet collectif. Il est souvent "la conséquence d'une combinaison favorable de projets individuels qui se rencontrent partiellement sur des intérêts communs" (72). Les acteurs en élaborant des stratégies d'adaptation aux contraintes extérieures se renforcent mutuellement et engendrent ainsi un processus de développement. Ensemble ils profitent de l'extérieur.

L'exemple de Herrikoa au Pays-Basque montre bien le rôle crucial des acteurs locaux mais aussi ce que peut permettre la mobilisation de l'épargne locale à des fins de développement local. Herrikoa, une société d'investissements créée en 1980, est une réussite : création de 800 emplois sur un demi département ; la Chambre de Commerce de Bayonne, la Banque de Bilbao et la Caisse d'Épargne et de Prévoyance du Pays Basque sont aujourd'hui partie prenante dans le capital de cette Société Anonyme qui depuis dix ans augmente régulièrement son capital. Herrikoa finance, entre autres, par exemple la S.E.I., entreprise d'informatique et de productique : en 12 ans cette entreprise est passée de 3 à 150 salariés répartis entre Bayonne et Pau.

Alors, quelles sont les relations spécifiques qui lient les acteurs ? L'efficacité productive dépend de la qualité de ces relations. Les relations marchandes ne sont pas les seules. Il existe par ailleurs un ensemble de relations fonctionnant comme un réseau. L'entrepreneur se situe en fait dans deux types de réseaux à finalité productive. D'abord on trouve un ensemble de relations entretenues par l'entreprise avec diverses institutions clairement définies (autres entreprises, institutions professionnelles, systèmes de formation, etc...). Chacun de ces partenaires a une fonction. Si le réseau fonctionne activement l'entrepreneur trouvera financement, innovation, formation, information. Les entrepreneurs sont engagés dans un second type de réseau, plus difficile à déceler mais plus efficace. Ce second réseau rassemble les relations personnelles et informelles liées à la culture locale. Il s'agit de relations de solidarités, complément indispensable au réseau institutionnel. C'est la combinaison des deux types de réseau qui permet de déterminer le milieu local. Avec ses "districts industriels" Alfred Marshall avait bien montré l'importance des milieux et les avantages que l'on pouvait retirer de la culture industrielle locale quand on se trouvait dans des lieux où se rencontraient diverses compétences autour d'une production dominante.

Pour que le milieu local s'engage dans un processus de développement, il faut réunir certaines conditions. Les stratégies de développement ne doivent pas ignorer le passé et l'enracinement culturel des sociétés concernées. Le secteur traditionnel doit subir des mutations et non pas être remplacé par le secteur moderne.

Les processus de développement reposent sur trois conditions que le dynamisme des réseaux d'acteurs réalise :

l'innovation, la capacité à s'adapter, la capacité de régulation.

L'innovation peut être technologique (produit nouveau, nouveau procédé de fabrication), fonctionnelle (organisation du travail), sociale (modification des relations interentreprises).

On peut considérer que la capacité d'innover d'un milieu industriel dépend autant des découvertes technologiques que de l'abandon des habitudes. L'entrepreneur puise dans son environnement les procédés innovants déjà mobilisés. La qualité des réseaux est alors essentielle.

La capacité d'innovation d'un milieu économique est donc collective, le résultat d'un consensus. Elle a une finalité : permettre à ce milieu de s'adapter, de réagir aux changements intervenant sur les marchés nationaux et internationaux. La force de réaction est conditionnée par l'intensité des solidarités qui caractérise la société d'un territoire donné. La solidarité dépend elle-même de la densité du milieu ; il faut une armature urbaine suffisante : infrastructures, population active...

La solidarité spatiale ne se décrète pas, ni ne s'instaure rapidement. L'émergence et l'efficacité des réseaux informels s'inscrivent dans la longue durée. A cet égard, les territoires où les acteurs sont conscients de partager, historiquement, une communauté de destin trouvent là un atout décisif.

Le collectif des entrepreneurs "doit avoir une conscience claire et positive de son identité locale et de sa culture industrielle mais doit, de la même manière, être reconnu comme tel par l'ensemble du corps social" (73).

L'innovation et son usage pour l'adaptation du milieu économique aux changements des marchés doivent être complétés d'un système de régulation. La régulation est "la régularité et la stabilité relative des formes de solidarité permettant la reproduction des conditions favorables à l'innovation" (74). Le système de régulation comprend des règles explicites et institutionnelles et des règles implicites et informelles. Les premières, lois et règlements par exemple, sont quasi exclusivement imposées de l'extérieur. Sur les secondes l'action des acteurs du milieu est plus aisée. L'intégration des règles de comportement par ces derniers crée une connivence qui organise les rapports sociaux dans une relative autonomie par rapport aux règles régissant les niveaux national et international.

Toutes ces conditions sont propices à l'existence de systèmes productifs locaux. De nombreux exemples pourraient être cités : le Choletais (habillement et chaussure), la vallée de l'Arve en Haute-Savoie (décolletage), Oyonnax (plastiques)...(75). Le choletais, qui empiète sur quatre départements, aux confins de la Bretagne, de l'Anjou et du Poitou, est exemplaire : avec plus de 400 établissements rassemblant près de 40.000 emplois répartis sur 120 communes (communes rurales et petites villes), il se présente comme un espace d'industrie diffuse et peut être analysé comme un territoire autonome de développement local. La dynamique industrielle endogène y est indissociable de la vitalité des commerces, des services, des associations et collectivités communales. En Bretagne, le secteur agro-alimentaire, qui domine l'activité industrielle, semble encore manquer de cohésion

pour permettre l'émergence de systèmes productifs locaux tels que nous les avons envisagés ici.

2.1.4. *Quelles activités non agricoles en milieu rural ?*

Les districts industriels s'appuient largement sur des infrastructures et des fonctions urbaines. Le milieu rural situé entre les mailles des réseaux tissés par les villes, celui qui ne profite pas de la proximité d'une ville dynamique, est-il irrémédiablement condamné à la désertification ? La diminution de l'emploi agricole n'est hélas pas encore parvenue à son terme. L'avenir des campagnes passe par la localisation d'activités industrielles et tertiaires légères.

L'industrialisation rurale pourrait redevenir une composante moderne du développement (76). Les PMI rurales ont mieux traversé la crise que les grandes firmes et les PMI urbaines. Leur handicap majeur est pourtant un niveau technologique insuffisant, du essentiellement à l'utilisation d'un matériel peu renouvelé faute de moyens financiers suffisants. De ce fait, ces entreprises ont une compétitivité difficile à maintenir.

Il subsiste aujourd'hui des zones de spécialisation industrielle ancienne dans l'espace rural. En Bretagne, des fonderies locales gardent leur marché : à Servon-sur-Vilaine et Quimperlé (fonte sur modèle et acier moulé) ou à Ploufragan (ronds à béton). Dans le Bassigny, au nord du plateau de Langres, la fonderie et la ferronnerie d'art se maintiennent également. On peut encore citer le Chablais, le Vimeu, le Beaujolais, le sud du Jura... Ces "pays" ont peu à peu développé leurs industries et spécialisé leurs productions. A ces activités de type traditionnel pourrait s'ajouter des activités nouvelles.

Le milieu rural peut rester attractif pour les stratégies d'implantation industrielle. L'action des collectivités locales et régionales y est nécessaire. Mais, l'existence de ces entreprises n'est viable que par le choix d'un créneau spécialisé, ancien ou nouveau, reposant sur un savoir-faire local, ou par la présence de possibilités d'économies d'échelle que confèreraient certaines localisations en milieu rural. La réussite de décentralisations de petites unités de l'industrie électronique en milieu rural correspond en partie à ce dernier argument.

En effet, on rencontre maintenant en milieu semi-rural (intermédiaire entre le péri-urbain et le rural profond) des activités de pointe. "Un mouvement de localisation centrifuge se poursuit vers des zones jusque-là peu industrialisées et faiblement urbanisées" (77). Les raisons de ce mouvement sont au nombre de trois. D'abord, certaines entreprises continuent de profiter d'une division spatiale du travail dans des zones rurales offrant encore une main d'oeuvre efficace mais captive et docile (poursuite de la déprise agricole, nouveaux résidents urbains). Ensuite, le développement des communications, en atténuant les contraintes techniques, permet de rompre avec l'enclavement et d'imaginer de nouvelles logistiques d'entreprise. Par exemple, l'utilisation de la micro-informatique et de la télématique améliore sensiblement les relations avec les clients et les fournisseurs. Enfin, du fait même de ces logistiques nouvelles, les entreprises adoptent des stratégies diversifiées de localisation "selon un système

de démultiplication par petites usines des fonctions à assurer" (78).

Les possibilités de développement de l'emploi tertiaire en milieu rural existent elles aussi réellement. La "révolution" télématique ouvre des perspectives évidentes et encore trop peu exploitées. L'exemple du groupe Pierre-Bertaud-Secrétariat (PBS) le prouve. Ce groupe utilise le principe du télésecrétariat. Basé à Paris, il a implanté des centres de traitement à Demanges-aux-Eaux et Triancourt (Meuse) et à Grand-Pré (Ardennes). A Demanges-aux-Eaux, commune de 480 habitants, PBS emploie 40 dactylos-secrétaires, dont la plupart était au chômage avant cette implantation. Les cassettes enregistrées parviennent au centre durant la nuit ; dans la journée, à mesure que le travail de secrétariat est réalisé, il est envoyé à Paris par télécopie ou télétex (79).

Pourtant, sans une volonté locale et un partenariat efficace rien de vraiment tangible et durable n'existe. L'exemple de la Haute-Lande mérite que l'on s'y arrête. Cette zone est la première à avoir bénéficié des mesures nationales de rénovation rurale. Elle possède depuis 1977 un schéma d'aménagement qui a utilisé toutes les procédures de développement prévues par l'Etat, la Région, le Département. Le résultat est probant : désormais, pour la première fois depuis 1876, la population de la Haute-Lande est stable par rapport au précédent recensement et le solde migratoire est devenu positif (80).

* * *

Il reste qu'aujourd'hui en France le Centralisme trop souvent entrave l'expression d'initiatives locales et ainsi empêche ou retarde le développement de systèmes productifs locaux et régionaux. Les exemples hexagonaux sont loin d'avoir le dynamisme et l'ampleur de ceux qui sont à l'oeuvre ailleurs : la Silicon Valley aux Etats-Unis, le Bade-Wurtemberg en Allemagne, la province d'Emilie en Italie du nord... Des bouleversements institutionnels et culturels s'imposent....

2.2. Réformer en profondeur l'organisation administrative

La pléthore des niveaux de décision est un problème évident. Ce n'est pas le seul. Les trois niveaux "décentralisés" ont le même statut à la différence de bon nombre de pays européens où la région est prééminente sur les autres collectivités locales. La remise en cause du principe d'égalité des collectivités locales et la confiance placée en la Région permettrait une hiérarchisation véritable des échelons territoriaux.

L'agglomération urbaine n'a pas de statut véritable ; notons que la France, pays de 56,5 millions d'habitants, très majoritairement urbanisés, ne compte que 9 communautés urbaines dont cinq seules se sont constituées volontairement (81). Aujourd'hui, les réalités rurales et urbaines sont si différentes qu'il convient d'imaginer la création de deux types de circonscriptions s'adressant à chacune de ces réalités.

Enfin, sur la scène locale le rôle des citoyens organisés en associations et pouvant constituer ainsi des contre-

pouvoirs aux prérogatives des édiles locaux est insuffisamment reconnu.

2.2.1. Trop de lieux de décision

L'Etat restant partout présent tel que nous l'avons montré, il est possible de dire qu'en France il existe aujourd'hui quatre niveaux d'intervention locale : Etat, Région, Département, Commune. C'est évidemment beaucoup trop eu égard à la nécessité de l'efficacité d'un pays moderne surtout si celui-ci souhaite - mais peut-être faut-il en douter - s'insérer dans la construction européenne.

Quelle est la situation ailleurs en Europe ? Dans les trois "grands" pays ayant comme la France trois niveaux d'administration locale (Espagne, Italie, RFA) n'ont pas un Etat pouvant être considéré comme niveau local, les pouvoirs concédés aux niveaux locaux véritables sont tangibles (cf supra). La Grande-Bretagne, les Pays-Bas, le Danemark, l'Irlande n'ont que deux niveaux d'administration locale.

Parlons de la structure administrative désuète, sociologiquement artificielle, qu'est le département. Le champ d'application des grandes politiques tels l'aménagement du territoire, le développement économique, la protection de l'environnement, le logement, le tourisme, la culture, ne peut être le canton ou le département. Les départements ne doivent être que des organes de gestion n'exerçant que des tâches de fonctionnement tandis que la Région se voit dotée des pouvoirs de décision, d'animation, d'investissement.

L'article 48 de la loi du 2 mars 1982 dit en substance : "le département peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent article". Une administration déconcentrée telle que le département ne saurait avoir vocation à résoudre ces problèmes et possède par conséquent trop de possibilités d'intervention économique au détriment de la Région, véritable instance compétente. L'article 48 de la loi du 2 mars 1982 doit être abrogé. Doit-on aussi supprimer le département ? L'idée ne peut être d'actualité tant que des structures intercommunales urbaines (autorité d'agglomération) et rurales ("pays") n'auront pas fait leur preuve (cf supra).

Il reste qu'en France, la réalité départementale est très inégale du point de vue financier et économique. Le département du Nord qui compte une population de plus de 2.500.000 habitants dépense 229 francs pour chacun d'eux en équipement quand le département de la Lozère qui a moins de 75.000 habitants dépense 387 francs pour la même destination. En ce qui concerne ces dépenses d'équipement l'amplitude est très grande : 79 francs par habitant pour le département de la Vienne mais 530 francs dans les Pyrénées Orientales (82). Si on compare les ressources propres des départements et leurs dépenses d'équipement brut, plus de 40 départements enregistrent un résultat nul (83). Ceci donne une idée à la fois de leur marge de manoeuvre financière et de leur capacité d'investissement. Enfin, la disparité de population départementale est patente : sur les 95 départements métropolitains 11 seulement dépassent le million d'habitants (dont 4 en région parisienne) alors que 21 n'atteignent pas les 250.000 habitants (84). Quand on sait l'importance que joue la variable démographique dans le

développement économique, ce déséquilibre ne peut qu'alarmer.

2.2.2. Hiérarchiser : la prééminence de la Région

L'un des reproches adressé à la décentralisation des années 80 est la confusion instaurée par le fait que dans certains domaines (développement économique, etc...) deux ou trois des niveaux locaux aient une compétence d'action. Des disfonctionnements apparaissent car on ne sait pas clairement qui fait quoi. Par ailleurs, il manque un organe fédérateur des initiatives et de leur impact. Ce que l'on pourrait appeler une coordination régulatrice. Seule la Région peut jouer ce rôle qui nécessite un recul suffisant par rapport au terrain local qui, lui, reste le niveau d'étude et de prise en compte des aspirations des hommes et d'appréhension des choses. Le département pourrait-il jouer ce rôle ? Les départementalistes en sont convaincus. Convaincus surtout de ne pas vouloir perdre leurs bastions cantonaux ! Le département est une création artificielle dans le sens où elle ne repose pas sur une réalité sociologique et culturelle mais sur des considérations essentiellement politiques. En Bretagne par exemple, le seul vrai avantage du découpage départemental est que chacun des cinq départements a un accès à la mer. Pour une terre dont la vocation maritime n'est plus à démontrer, ce n'est bien sûr pas négligeable. Pourtant, la sociologie se trouve dans les "pays" (broiou) et non dans les départements. Sauf très rares exceptions, ceci est vérifié partout. La région est beaucoup moins marquée par cette artificialité. Certes, le découpage régional ne correspond pas toujours à l'existence des anciennes provinces mais permet de conserver un sentiment fort d'identité. L'individu ne s'y trompe pas. Depuis plusieurs années l'O.I.P. étudie le sentiment d'appartenance des Français aux entités territoriales. Régulièrement, l'appartenance à la région progresse au détriment parfois de l'appartenance nationale et très souvent au détriment de l'appartenance départementale (85).

Le niveau communal n'est pas toujours le bon niveau d'appréhension de la réalité. En matière de soutien aux entreprises en difficulté la prise de recul à un niveau supérieur permet souvent d'avoir une meilleure capacité de discernement et d'éviter les calculs électoraux trop évidents.

La France pourrait pourtant s'inspirer de ses partenaires industrialisés (Etats-Unis, Japon, Etats européens) où l'Etat se dégage totalement des domaines qu'il a abandonné au niveau régional. En France, l'Etat se retire mais veut demeurer partout présent. "Lorsque Pittsburg et sa sidérurgie partent à la dérive, l'administration municipale et régionale, les banques et les groupes industriels locaux, les universités et les responsables politiques se rassemblent dans un vaste conseil chargé d'étudier et de mettre en oeuvre une stratégie de revitalisation" (86). Cette association fondée sur une base territoriale est la garante de l'efficacité de projets technologiques et industriels. De nombreux Etats des USA sont à cette image.

Dans la plupart des Etats européens les collectivités territoriales ont beaucoup plus misé que leurs "homologues" françaises sur la recherche et l'innovation technologique et sociale (Italie, Allemagne, Danemark, Espagne). Bien sûr, leur capacité d'intervention est bien supérieure. En France, en 1988, le total des dépenses des

communes s'est élevé à 389 milliards de francs, celui des départements à 149 milliards de francs, celui des régions à 33 milliards de francs (87) quand le budget de l'Etat dépasse 1.200 milliards. Ainsi, la "grande affaire du premier septennat" de François Mitterrand conduit à ce que le budget de l'ensemble des régions représente 2,75 % du budget de l'Etat. On ne s'étonnera plus que ce pactole ne serve qu'à un saupoudrage incohérent et non à l'impulsion d'une dynamique de développement bien orientée.

Le document 12 nous donne pour cinq Etats membres de la CEE, la part que représente le budget des Régions par rapport au budget de l'Etat. Entre la France et l'Allemagne d'avant l'unification le rapport est de 1 à 20 !

2.2.3. Regrouper les communes

La France possède plus de 36.500 communes tandis que ses onze partenaires de la CEE réunis n'en possèdent que 33.000. Le document 13 fournit pour l'ensemble de ces pays le nombre de communes ainsi que le nombre moyen d'habitants par commune. Si ce dernier critère montre de grandes disparités, il reste que la France est de loin (avec la Grèce) le pays où la taille moyenne est la plus réduite. Dès lors que l'on souhaite s'appuyer en partie sur les communes pour impulser le développement local, la trop petite taille est un handicap insurmontable. Plus de 1.000 communes en France ont moins de 50 habitants. Elles disposent nécessairement d'un budget ridicule et d'un niveau de services rendus très bas ; ce qui pose la question de leur efficacité et partant de leur utilité. Bernard Perrin montre que des communes ayant un budget primitif équilibré à moins de 200.000 francs ont des dépenses de fonctionnement couvrant 96% de ce budget. La dépense unique d'investissement qui leur est permise est la réfection d'un bâtiment communal pour un coût de 24.000 francs (88).

A l'évidence des regroupements s'imposent. Ils pourraient entraîner l'émergence de solidarités territoriales nécessaires à la mise en valeur d'activités créatrices dans les domaines économique et social.

Jusqu'alors l'application du principe d'égalité des collectivités locales et le poids des élus locaux au Parlement ont empêché ne serait-ce qu'un véritable débat sur la question.

C'est ainsi que l'on peut s'interroger sur le fait que la notion de communauté urbaine ait si peu d'audience en France, quand sa mise en pratique ailleurs en Europe a fait ses preuves, et parfois de longue date. Dans la plupart de ces pays on applique la procédure de regroupement d'office. La France semble avoir définitivement rejeté cette méthode, pour faire le pari impossible du volontariat. Pire, le caractère supra-communal de l'établissement public communautaire est progressivement affaibli au profit des communes qui le composent. La loi du 31 décembre 1982 est révélatrice de cet état de chose. Une compétence communautaire obligatoire disparaît, celle du logement HLM ; des compétences communautaires obligatoires peuvent être rendues aux communes (cimetières, voiries, parcs de stationnement) ; les compétences facultatives sont supprimées. Enfin, la règle de l'unanimité est substituée au principe des décisions prises à la majorité qualifiée. "Les lois de décentralisation font que l'agglomération est devenue le lieu d'intervention d'acteurs multiples (Etat,

Région, Département, Commune, établissements publics territoriaux divers) qui agissent de manière autonome dans leur sphère de responsabilité" (89). Le souci de cohérence est donc absent.

La loi du 5 février 1988 assouplit quant à elle les conditions du retrait d'une commune d'un syndicat intercommunal. Le principe de solidarité sur lequel doit être basée la coopération intercommunale n'est pas de mise. "Les communes se positionnent en situation de consommatrices de services par rapport à un prestataire commun, l'établissement public territorial. Le risque de précarité qui s'attache à de telles structures est fortement accentué par les alternances politiques locales" (90). Pourtant, la coopération intercommunale s'impose pour des raisons liées à la taille, à la nature des équipements et des services qui nécessitent des investissements et des dépenses de fonctionnement dépassant très souvent les capacités techniques et financières des communes prises séparément. Elle a au moins trois avantages financiers : gains de productivité, économie de gestion, répartition plus équitable des charges.

Comment s'y prendre ? A partir des regroupements prévus actuellement par la loi, imaginer des formules allant dans le sens d'une véritable dynamique de coopération intercommunale. Dans les agglomérations urbaines les formes juridiques de la coopération sont : le syndicat de communes (environ 15.000 aujourd'hui en France), le district (environ 150), la communauté urbaine (9), le syndicat d'agglomération nouvelle, la fusion de communes, le syndicat mixte dans lequel s'associent des communes et d'autres personnes morales de droit public tel que l'établissement public local.

Il convient d'imaginer des formules différentes pour le milieu rural et pour le milieu urbain. Aucune de ces formes ne s'est imposée comme autorité d'agglomération supra-communale. Nous avons vu pourquoi. Néanmoins, sur le plan technique, la formule qui semble avoir les résultats les plus positifs est la communauté urbaine sans que l'on puisse dire qu'elle a fait naître une identité d'agglomération.

Une volonté politique ferme du pouvoir d'Etat ou du pouvoir régional si celui-ci émergeait, pourrait permettre d'imaginer les nouvelles structures propres à dépasser le cadre de la commune comme référence du pouvoir local. Le pouvoir règlementaire serait confié à l'autorité d'agglomération pour tous les domaines de sa compétence et, à la différence de ce qui existe dans les formules actuelles, cette autorité devrait être indépendante entièrement des communes membres. Indépendance qui nécessite l'élection au suffrage direct des membres composant le conseil des agglomérations territoriales. On peut en outre prévoir que l'action de ce conseil se fasse sous contrôle et en collaboration avec l'instance régionale afin que cette action soit conforme au seul intérêt de l'agglomération.

En milieu rural les nouvelles structures communautaires doivent légalement reposer sur les "pays" où l'unité sociologique, géographique et économique n'est plus à démontrer ; cette unité transcende l'armature administrative du tissu territorial traditionnel.

2.2.4. Associer les citoyens

"Ce qui importe, ce n'est pas l'origine des pouvoirs, c'est le contrôle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants" écrivait le philosophe Alain dans ses "propos sur les pouvoirs".

La décentralisation a renforcé les prérogatives des élus locaux, sans accroître réellement leur pouvoir dans les domaines essentiels comme nous l'avons montré, mais a laissé inchangé les capacités d'intervention des citoyens face à l'action de ces élus.

Des lors se pose la question du contrôle des responsables politiques locaux par leurs administrés. En France la seule véritable sanction de l'action des élus est l'élection, municipale ou cantonale, au suffrage universel. Elle ne permet pas toujours de chasser l'incompétence ! Une fois élus, pour six ans, les élus ont les mains libres. Si les maires des villes moyennes et petites n'ont guère les moyens d'agir pour modeler en profondeur le tissu économique de leur territoire (mais est-ce à eux que revient cette tâche difficile), ils peuvent néanmoins causer dans d'autres domaines de leur intervention, des "dégâts" importants. L'exemple de l'implantation des infrastructures touristiques dans nombre de communes littorales est patent : centres de remise en forme (c'est à la mode !) avec le complexe immobilier qui inévitablement l'accompagne, ports de plaisance parfois incommensurables et destructeurs de l'environnement (comme à Trébeurden), marinas en tous genres, golfs... Hormis le fait que ces installations sont très peu utilisées les deux tiers de l'année, se pose la question de leur financement et partant celle de la fiscalité locale qui frappe l'autochtone souvent peu concerné par ces merveilles architecturales. Si ces implantations n'ont guère entraîné de réactions sur le littoral méditerranéen continental, elles en suscitent aujourd'hui de virulentes en Corse ou en Bretagne. Pourtant, les populations sont bien démunies face à la folie des grandeurs de certains maires. Quelques procédures devant le Conseil d'Etat aboutissent mais combien ne sont pas même engagées faute de combattants informés, formés et structurés. Face à ces maires, qui parfois ont le sentiment de faire leur devoir, et ceux des grandes villes qui veulent marquer la Cité de leur empreinte, la constitution de contre-pouvoirs s'impose. Ce pourrait être, en milieu urbain, des comités de quartier, en milieu rural des comités de "pays", associés à la vie municipale selon des règles qu'il conviendrait de définir en fonction notamment de la nature différente de ces milieux. Ces conseils seraient consultés, au moins pour les projets dépassant un certain seuil de dépenses ou un certain pourcentage du budget de la commune, pourraient demander des expertises émanant de l'extérieur ou l'arbitrage d'une instance juridiquement compétente au niveau régional, une sorte de Conseil d'Etat régional.

Un écueil est à éviter : ne pas tomber dans le localisme intempestif ou on s'associe, souvent par affinités personnelles, pour défendre des intérêts très locaux. Ces associations "du cadre de vie" (habitat, écologie de proximité, échanges de services) sont souvent autant de "tribus", pour utiliser le terme de M. Maffesoli (91), incapables de prendre de la hauteur, de sortir du cadre de leur environnement immédiat.

On l'a compris, ce qui compte c'est la Région. Si les autres collectivités territoriales doivent conquérir leur autonomie de gestion, la Région doit être le centre de décision de toutes les grandes questions qui ne seront plus de la compétence de l'Etat. L'Etat "fédère" des régions sevrées du Centralisme, qui elles-mêmes fédèrent des collectivités locales décentralisées.

Ce schéma nécessite une révolution culturelle, un changement profond des mentalités. En France, l'ordre constitutionnel se réduit quasi exclusivement à l'organisation du pouvoir central. On continue d'y opposer la fonction administrative locale à la fonction politique nationale.

Cette opposition ne peut perdurer. "La régionalisation ne peut plus être un simple degré de la décentralisation, elle est plus que cela et décentralisation et autonomie régionale doivent induire une conception nouvelle de l'Etat unitaire ; celle de l'Etat régional" (92). La régionalisation politique est alors le degré supérieur de la décentralisation territoriale.

La région doit conquérir ce qu'elle n'a pas : le pouvoir initial, législatif et réglementaire.

2.3. L'Etat régional et l'autonomie interne

Les concepts d'Etat régional et d'autonomie interne doivent être abordés d'un double point de vue : d'une part dans le cadre d'une réforme en profondeur du système politico-administratif de la France, d'autre part dans la perspective de la construction de l'Europe politique. En perdant progressivement de leur souveraineté les Etats-nation permettent l'émergence de l'"Europe régionale" (93). Dans le même temps les Etats aux structures territoriales administratives archaïques, dont la France fait incontestablement partie, doivent en passer par leur modernisation. En créant en 1988 le Conseil Consultatif des collectivités régionales et locales, la Commission des Communautés Européennes a fort bien compris l'importance du cadre régional pour l'Europe de demain. L'article 2 de la décision de création de cette instance stipule : "le Conseil Consultatif peut être consulté par la Commission sur toute question relative au développement régional, plus particulièrement à l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique régionale de la communauté" (94). La charte communautaire de régionalisation, qui dans l'état actuel des pouvoirs européens, ne s'impose pas aux Etats membres, va beaucoup plus loin dans la reconnaissance du fait régional (voir le document 14 présentant des extraits de cette charte). Les régions ne peuvent aborder la véritable construction européenne en état de grande faiblesse politique et économique. Plusieurs pays de la communauté montrent l'exemple en ce domaine : l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne. Hors de la CEE, la Suisse, est un autre "modèle" qui mériterait d'être étudié.

Enfin, les questions du statut d'autonomie régionale, de la taille des régions, de la coopération interrégionale doivent être abordées.

2.3.1. L'autonomie régionale en Europe

Certains pays européens ont à l'égard de l'autonomie régionale une longue tradition. D'autres y sont venus plus récemment. D'autres encore y viendront à mesure que la "pression européenne" s'intensifiera. Un statut d'autonomie interne pour des "régions" peut s'étudier sur deux plans : celui des pouvoirs concédés (ou conquis par) à ces régions ; celui du règlement des conflits entre régions ou entre une des régions et l'Etat central.

En Italie les Régions disposent d'un pouvoir législatif et réglementaire très large dont celui de s'auto-organiser. Ces régions, par l'intermédiaire de leur Comité Régional contrôlent les actes des provinces et des communes. Il n'est pas abusif de considérer que la régionalisation italienne est l'un des éléments majeurs du dispositif mis en oeuvre afin d'éviter le retour à la dictature. En contenant l'hypertrophie des pouvoirs d'Etat, elle empêche l'accaparement du pouvoir central par un seul parti politique.

En Allemagne Fédérale les frontières des länder ne sont modifiables qu'à des conditions draconiennes, l'association d'une loi fédérale et d'un référendum populaire. Responsables de l'organisation des collectivités locales de leur territoire, ils ont permis, entre 1965 et 1980, la réduction de 65% du nombre des communes et de 45% de celui des Kreise (équivalent des arrondissements en France) (95).

Une commission "médiatrice" a été instituée pour prévenir les conflits susceptibles de survenir entre le pouvoir régional et le pouvoir fédéral. Elle est composée, à parité, de membres du Bundestag (députés) et du Bundesrat (membres des gouvernements des Länder). Si un problème survient réellement une cour constitutionnelle composée de juges élus, à parité par les deux assemblées, a compétence pour statuer.

En Espagne et en Belgique on trouve une grande liberté pour les "communautés cantonales" de la première et les "régions" de la seconde ainsi que ménagement d'un droit de regard de l'Etat central afin d'éviter les désordres. Pour le cas où l'intérêt général l'exigerait l'Etat, par une législation, peut intervenir, y compris dans les compétences exclusives des instances décentralisées. En Espagne, c'est le tribunal constitutionnel qui règle les conflits. Ces membres sont nommés par les organes de l'Etat central.

En France l'essentiel reste à inventer. Il y faudra une révision de la constitution, mais aussi un changement profond de la conception française de l'Etat unitaire. La Région, par son assise territoriale, par son identité culturelle à libérer, ou nettement affirmée, selon les cas, par sa cohésion sociale, est potentiellement riche d'un pluralisme politique gage de démocratie. Alors, on pourrait imaginer le réancrage du tissu industriel et agricole au territoire et ainsi donner toutes ses chances au développement local.

2.3.2. Le visage de l'autonomie à instituer

Sur quelles bases l'autonomie interne devrait-elle être fondée ? Voici les traits dominants que revêtirait un tel statut :

1 - La constitution reconnaît à la Région l'existence d'intérêts propres. Une loi particulière doit définir son organisation.

2 - La région possède un pouvoir d'auto-organisation, le minimum étant la consultation obligatoire de son assemblée pour toute modification de son statut.

3 - Afin de préserver ses intérêts propres, la Région est exclue de l'application du droit commun, sauf mention express, au profit du principe de la "spécialité législative".

4 - L'organisation du pouvoir régional comprend un exécutif nommé et responsable devant l'assemblée régionale elle-même élue au suffrage universel direct et susceptible d'être dissoute face à un blocage du fonctionnement des institutions.

5 - La loi instaurant le statut de la Région réalise au profit des organes régionaux des transferts massifs de compétences. On peut aller jusqu'à l'énumération limitative des compétences restant du domaine de l'Etat.

6 - La Région peut créer, modifier, regrouper, supprimer en son sein des collectivités locales.

Ces critères généraux doivent être complétés dans le détail, par quelques principes aptes à favoriser une plus grande justice et plus de démocratie. Le scrutin pour l'élection de l'assemblée régionale doit être un scrutin proportionnel intégral. La condition pour être candidat ne doit plus être la domiciliation, ce qui favorise les candidats aisés et permet le "parachutage" mais, l'exercice d'une activité professionnelle à titre principal ou secondaire sur le territoire de la Région. La circonscription électorale, base du scrutin, devrait être le "pays", en milieu rural et villes de moins de 20.000 habitants, l'agglomération en milieu urbain. Ainsi, on cantonne les féodalités partisans, historiquement implantées, au plan départemental. Ce cadre départemental est trop vaste pour que l'opinion publique puisse se déterminer sur le choix de candidats au moment du scrutin, pour le contrôler ensuite. Enfin, le non cumul de mandat au plan régional et départemental (tant que le département existe) s'impose pour les mêmes raisons. Le cumul d'un mandat régional et d'un mandat municipal n'est pas à proscrire et peut même être souhaitable : l'élu régional doit connaître les problèmes immédiats de la vie communale.

Les acteurs du développement local doivent trouver dans la région des interlocuteurs compétents, connaissant leur territoire dans ses aspects économique, social et culturel. L'élévation du niveau de qualification des fonctionnaires locaux s'impose. Une mesure, parmi d'autres, favoriserait la réalisation de cet objectif : le transfert au niveau régional et local des fonctionnaires d'Etat compétents et motivés. Nombreux à Paris, sont les fonctionnaires bretons, corses, occitans. Ce transfert du savoir-faire permet à l'Etat de montrer qu'il joue vraiment le jeu de la décentralisation. "On ne fait pas la décentralisation avec des TUC dans les mairies" (96).

L'autonomie doit, pour prendre tout son sens, être également financière. La loi du 2 mars 1982 prévoyait qu'une loi arrêterait ultérieurement "la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits de l'Etat aux

collectivités territoriales". Une décennie plus tard, aucune réforme de la fiscalité locale n'a vu le jour. Pourtant, si l'on souhaite assurer l'autonomie de ces collectivités le transfert d'impôts du niveau central au niveau local est indispensable. En Allemagne Fédérale, les *länder* reçoivent de l'Etat 43% de l'impôt sur les revenus et 31% de l'impôt sur les sociétés et de la TVA (97).

En France, "le système fiscal local qui assure près de la moitié des ressources des collectivités locales apparaît totalement incapable de répondre aux exigences d'autonomie et d'équité qu'implique la décentralisation" (98). L'autonomie des collectivités locales ne peut reposer uniquement sur la perception d'impôts locaux. Aujourd'hui, la TVA alimente largement les finances locales. Cela n'est pas sans poser un problème grave : la création du marché unique européen impose à la France de réviser à la baisse ses taux de TVA pour les ramener à une moyenne de 13%. Il convient d'imaginer dès à présent de nouvelles sources de financement des collectivités locales. Enfin, que penser d'un Etat qui encore aujourd'hui oblige les collectivités locales à déposer leurs fonds auprès du Trésor Public, en vertu du décret impérial du 27 février 1811 ! Elles doivent désormais avoir le libre choix de leur banquier (99).

La compétence régionale législative et réglementaire doit s'exercer au minimum dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'action économique, de la protection de l'environnement, de l'aide sociale, du logement, de l'aide aux entreprises, des transports régionaux, de l'organisation sanitaire et sociale, de l'enseignement, des moyens d'information "régionaux".

Nous développons ici les aspects de l'instauration de l'autonomie de ces deux derniers domaines, enseignement et information, tant il s'agit d'une question cruciale : la remise en cause de la centralisation de ces "appareils idéologiques". L'enseignement, de la maternelle à l'Université doit être un service régional dont l'autonomie est liée à l'autonomie régionale. Dans ce domaine, outre l'absence du pouvoir législatif et réglementaire, la Région aujourd'hui n'a aucune compétence en matière de programmes, d'examens et concours et de "gestion" des personnels. L'autonomie de l'enseignement passe par le transfert de ces compétences du niveau étatique au niveau régional. La région attend de l'école le matériel intellectuel et les jeunes formés nécessaires à son développement, c'est au plan régional que ces besoins s'expriment.

Répondons par avance à une crainte qui ne manque jamais de s'exprimer, quant au sérieux des examens et concours s'ils étaient régionalisés. Cette crainte est conjointement illustrée par les vieux réflexes centralistes des syndicats d'enseignants majoritaires et par une vision étriquée et erronée de la "province". On voit l'Etat comme le garant de la rigueur et la région comme foyer d'un provincialisme gage d'incompétence. "La région dont nous parlons n'est pas la province, ce réduit épuisé de la vie nationale, mais une société responsable de son développement" (100). Dans ces conditions, il n'y a aucune raison de croire à l'incapacité de la Région à auto-organiser son système éducatif et le faire correspondre au mieux aux réalités des lieux.

Le second service autonome régional doit être un service public audiovisuel (radio et télévision) indépendant du pouvoir politique y compris le pouvoir régional pour

garantir la liberté de l'information et de la diffusion de la culture. La place des langues dites "minoritaires" pourrait enfin être reconnue pleinement dans les régions où cette question se pose telle la Corse, la Bretagne, le Pays-Basque... A cet égard le cas gallois est exemplaire. Actuellement, un projet sérieux, combinant des intérêts privés et publics (départementaux et régionaux), se développe en Bretagne au sein de l'association ACORT-Breizh (Association pour la Création d'un Office Régional de Radio-Télévision de Bretagne).

Une vraie régionalisation politique ne peut se passer, au niveau central, d'un lieu de concertation. Divers auteurs ont proposé le remplacement du Sénat actuel par une Assemblée des Régions. A côté de l'Assemblée Nationale émanant directement du suffrage universel, cette nouvelle institution se composerait de membres élus au second degré, les élus des conseils régionaux étant constitués en grands électeurs. L'Assemblée des Régions aurait une double fonction : l'harmonisation des plans régionaux et des contrats de plans Etat-régions, la discussion des contrats intranationaux et internationaux.

Il convient enfin d'envisager la relation entre la Région et l'Etat. La création d'un ministère des régions au sein du gouvernement central paraît être la correspondance logique de l'Assemblée des Régions. Toute responsabilité en matière de collectivités locales serait retirée au ministère de l'Intérieur pour être confiée à ce nouveau ministère qui serait compétent également dans le domaine de l'aménagement du territoire. "On réunit ainsi de façon toute moderne, l'administration des hommes et l'administration des biens sous un même concept de territoire démocratiquement géré" (101). Des commissaires de la République en mission dépendent de ce ministère des régions et non plus des préfets régionaux exerçant une tutelle même assouplie. Leur fonction serait d'assurer la coordination entre les services régionaux et les services nationaux, de remplir diverses missions temporaires, de représenter le gouvernement et de lui rendre compte.

Voilà pour l'essentiel. Les grandes lignes d'un tel projet appellent des éléments complémentaires quant à sa mise en application pratique. Le cadre choisi pour notre propos rend sa présentation nécessairement restrictive.

Des régions enfin responsables pourront casser la spirale de la centralisation de la société civile française et s'ouvrir à leur développement à l'heure du marché unique européen. La coopération interrégionale prendra alors tout son sens. Avant d'en étudier les perspectives il faut s'interroger sur le découpage régional de l'hexagone. Est-il aujourd'hui adapté ? C'est un vieux débat...

2.3.3. Quel découpage régional en France ?

Ce vieux débat sur le découpage régional est souvent ramené aujourd'hui à la question de la taille critique que les régions devraient avoir pour bien se tenir dans l'Europe. Il existerait une "taille européenne" ! De grâce, élevons le débat. Une comparaison européenne montre que ce qui différencie les régions ce n'est pas d'abord leur taille, leur démographie, leurs richesses mais bien davantage l'inégalité des compétences et des moyens juridico-financiers dont elles disposent pour les mettre en oeuvre. Pour ceux qui ne seraient pas convaincus par l'argument, Pierre-Yves Le Rhun, qui voulait sans doute tordre

définitivement le cou à la notion, o combien nébuleuse, de Grand-Ouest, a bien montré que la Bretagne (a cinq départements) avait la "taille européenne" ou plutôt, car il ne croit bien sûr pas à cette "concept" saugrenu, que la Bretagne pourrait fort bien tenir sa place dans l'Europe régionale (102). Le raisonnement vaudrait pour d'autres régions.

La France serait-elle trop riche de ses 22 régions métropolitaines ? Rappelons que l'Allemagne Fédérale compte 14 länder, l'Espagne 17 communautés autonomes, l'Italie 20 régions. Le nombre ne peut constituer l'argument décisif pour redessiner la structure territoriale de l'hexagone. En revanche des arguments historiques, sociologiques et linguistiques peuvent plaider en faveur d'une réduction du nombre des régions. Nous reprendrons ici le découpage que proposait Robert Lafont au milieu de la décennie 1970. Il est pertinent ; on n'a pas fait mieux depuis (103).

- Sept grandes régions composeraient le "corps du territoire" :

1 - Une région méditerranéenne au sens large, regroupant les régions de Provence-Côte d'Azur et du Languedoc (moins le Roussillon, cf. ci-dessous) et agrandie de ses arrière-pays naturels : Alpes de Haute-Provence, Drôme, une partie de l'Ardèche, le sud de la Lozère et de l'Aveyron ;

2 - Une région Aquitaine regroupant l'actuelle région de ce nom (moins une partie de l'Aveyron et le nord de la Dordogne) et la région Midi-Pyrénées ;

3 - Une région Limousin-Auvergne réunissant les régions de ce nom, avec ajout d'une partie de la Dordogne et d'une partie de l'Ardèche et de la Lozère ;

4 - Une région Bourgogne-Alpes-Franche-Comté (nord de la région Rhône-Alpes actuelle, les trois départements franc-comtois, l'Ain, la Côte-d'Or, la Nièvre) ;

5 - Une région Centre-Loire (les régions Poitou-Charentes et Pays de Loire, moins la Loire-Atlantique, plus l'Indre-et-Loire, le Loir-et-Cher, le Cher ;

6 - Une région Centre-Seine (les deux Normandies, l'Eure-et-Loir et le Loir-et-Cher, l'Yonne, la Champagne, la Lorraine francophone) ;

7 - Une région Nord-Picardie.

- Trois régions latérales : la Bretagne (avec réintégration de la Loire-Atlantique), la Savoie et l'Alsace-Lorraine germanique.

- Trois régions plus petites ou très petites géographiquement, d'articulation extérieure reconnue : le Roussillon (Catalogne-nord), la Corse, le Pays-Basque.

- Les départements de la région parisienne où l'agglomération urbaine pose des problèmes spécifiques.

Les trois régions latérales et les trois petites régions ayant incontestablement une identité spécifique pourraient avoir un statut particulier, le degré d'autonomie pourrait y être plus accentué. Ainsi, en Espagne il existe deux types

d'entités : les Régions espagnoles et les Etats autonomes (Pays-Basque, Catalogne, Andalousie, Galice).

2.3.4. L'ouverture des régions sur l'extérieur

La régionalisation politique est tout sauf le repli sur la région. Elle est ouverture sur l'extérieur. A ce titre la coopération entre régions de l'espace français et entre celles-ci et les autres régions européennes ne peut être que renforcement de la dynamique lancée par la concession faite à l'autonomie.

Il faudra en passer, une fois octroyé à la région le pouvoir législatif dans les domaines de compétence transférés, par une réorganisation de la coopération interrégionale. Aujourd'hui, dans le droit français cette coopération (104) se caractérise par deux formules possibles qui sont les conventions et les institutions d'utilité commune interrégionale. Le champ d'application de ces textes se limite, la plupart du temps, soit à la confection d'études, soit à la réalisation de travaux tels ceux du canal du Midi ou encore de la liaison Rhin-Rhône.

Les rapports entre régions de l'hexagone et les autres régions de la CEE restent soumis à l'approbation du gouvernement (105); ainsi en l'occurrence la tutelle à priori est maintenue (106). Dans l'Etat régional les Régions seront libres de passer contrat entre elles et avec l'extérieur dans les domaines relevant de leur responsabilité. Il existe actuellement un débat concernant le rôle que devraient jouer les services locaux. D'un côté, on trouve ceux qui considèrent que ces services devraient être autorisés à se porter sur le marché des entreprises privées, marché concurrentiel national et international. En face, on trouve ceux qui estiment que cette forme d'ouverture n'est pas dénuée d'arrière-pensées et donc s'avèrerait pleine de dangers. "Pour beaucoup le débat consiste à privatiser les profits et à publiciser les pertes, c'est-à-dire à laisser au service public local les seuls services notoirement non rentables et à l'accuser ensuite de ne pas dégager de marges" (107).

Il reste que d'une manière générale, l'ouverture des collectivités territoriales aux pays étrangers, d'Europe de l'Ouest d'abord, du monde en développement ensuite, représente une chance réelle tant ces pays ont un potentiel (exploitable) par des services publics locaux inventifs (transferts de savoir-faire dans le domaine des études ou dans celui de la maîtrise d'ouvrages). Là aussi tout est à inventer.

L'Arc atlantique, créé à Rennes le 20 avril 1990, est un bon exemple de l'application possible d'une coopération pleinement régionalisée. Il s'agit pour les 22 régions périphériques maritimes de l'Europe communautaire d'unir leur volonté de lutte contre la marginalisation, notamment économique, qu'entraîne la dynamique de développement de l'axe Londres-Milan. Outre cet intérêt commun diversement perçu par les membres de l'Arc atlantique, leur situation maritime et les possibilités de valorisation des ressources qu'elle entraîne constitue sans nul doute un intérêt dominant.

Souvent, ces régions (15 sur 22) sont sous-industrialisées par rapport à la moyenne de la CEE. L'ensemble de ces régions a un PIB par habitant inférieur de 20% à la moyenne européenne. Cet espace atlantique, cependant,

n'est pas homogène. Les régions atlantiques britanniques fournissent la moitié de la valeur ajoutée de l'Arc qui s'élève à 500 milliards d'Ecus (108). Les régions du sud sont davantage agricoles, touristiques.

Plusieurs de ces régions sont de culture celtique : Irlande, Pays de Galles, Ecosse, Cornouaille, Bretagne, Galice. Le renforcement de la cohésion de cet axe peut en partie résider dans le déploiement de relations culturelles privilégiées. Mais l'Arc atlantique ne saurait être uniquement un cadre de l'application de la coopération interrégionale. Il devrait devenir une force politique, digne de peser d'un poids reconnu face à la puissance de l'est communautaire. Il est parfois permis de rêver.

CONCLUSION

*"Mon pays, je le sais en recherche, attentif au mouvement de la mer qui, une nouvelle fois dans une salutaire marée, agite le cœur des hommes, secoue les conformismes politiques et les données de l'Histoire",
Xavier Grall, Le cheval couché (109).*

Les choses sont écrites. Elles l'ont été par quelqu'un qui, depuis longtemps déjà, avec d'autres, milite pour la reconnaissance des minorités nationales. Le doute n'a pas toujours été absent de la réflexion. Parfois, il arrive que l'on se demande si, décidément, Alexis de Tocqueville n'avait pas raison, lui qui disait dès le milieu du XIX^{ème} siècle que la France ne sortirait jamais de ce carcan qu'est le Centralisme ; Centralisme dont il avait si bien décrypté les logiques de fonctionnement et de reproduction. Aujourd'hui, faisons le pari que, sur cette prédiction au moins, il se trompait.

Avec les lois de décentralisation l'Etat central a un peu desserré son étreinte. La construction européenne pourrait permettre d'aller bien plus loin, à condition de ne pas sombrer dans la tentation d'un autre Centralisme, européen celui-là. La démarche proposée ici est un compromis

intelligent entre un Centralisme devenu insupportable et des velléités nationalistes dangereuses car irréalistes. Ainsi, nous répondons par avance à deux critiques qui ne manqueront pas d'être formulées.

Le Centralisme serait le rempart indéfectible contre d'hypothétiques démantèlements tels ceux à l'oeuvre en Europe de l'est. On nous sert alors, comme sur un plateau, l'exemple de la Yougoslavie. La transposition est si grotesque qu'elle ne peut tenir lieu d'argument crédible.

Créer l'autonomie interne ne serait pas suffisant. Les Bretons ou les Corses par exemple mériteraient mieux que cela. Au sein du mouvement breton, on décèle ainsi deux démarches. L'une part d'une Bretagne mythique, celle d'avant 1532, ce paradis à retrouver. L'autre part de la réalité de la Bretagne d'aujourd'hui qui, nécessairement, oblige à tenir compte en partie du poids de l'Histoire. La première démarche conduit à voir la France en ennemie, la seconde cherche à promouvoir un système politico-administratif dans lequel chaque communauté a droit de cité en tant que communauté spécifique et non en tant que partie indifférenciée d'un tout. Disons-le tout net : le séparatisme breton n'a pas d'avenir.

Se battre pour faire avancer l'idée de l'autonomie interne dans un Etat régional ou fédéral, voire une Europe régionale, voilà un crédo réaliste. Se battre pour qu'enfin en France on cesse de confondre autonomie et indépendance, unité et uniformité, confusions savamment entretenues au fil du temps par l'idéologie jacobine, voilà un combat moderne, pour le renforcement de la démocratie à l'heure où s'exacerbent les crispations chauvines et "franchouillardes".

Renvoyons donc Jacobins et Séparatistes dos à dos ; conservatisme et nostalgie ne sont plus de mise.

La démarche proposée se veut ouverte. Ouverte à tous ceux qui veulent débattre sur des bases non maximalistes. Ce débat, tous comptes faits, est d'abord une quête de la modernité, un rejet des habitudes frileuses et passivistes, une tension vers l'avenir.

Janvier 1992

NOTES

- (1) Olivier GUICHARD, Propositions pour l'aménagement du territoire. Rapport au Premier Ministre. La Documentation Française, 1987.
- (2) Edgar MORIN, Penser l'Europe. Gallimard, 1987, p. 151.
- (3) Hippolyte TAINÉ, Régime moderne : formation et caractère du nouvel Etat, in Histoire de la France contemporaine, 1896.
- (4) Les actes de ce colloque ont été publiés dans la collection 10/18 no 1334. On trouvera cette phrase prémonitoire de Jacques ATTALI à la page 137.
- (5) Rapport du Comité de décentralisation pour 1989, remis au Premier Ministre, octobre 1990.
- (6) François JEGER, La haute technologie est concentrée en Ile-de-France. INSEE, 1989.
- (7) Calculs réalisés par Breizh-Eco à partir des chiffres de l'Observatoire Economique de Rennes (INSEE) publiés dans Octant, no 47. Données de la Bretagne à quatre départements.
- (8) Bernard PECQUEUR, Le développement local. Syros, p. 24.
- (9) R. BRUNET et J. SALLOIS, France : les dynamiques du territoire. Ed. DATAR-Reclus, 1986.
- (10) Jean LABASSE nomme le Bade-Wurtemberg la Californie de l'Europe. Sa démonstration mérite lecture. Jean LABASSE, L'Europe des régions. Flammarion, 1991.
- (11) Breizh-Eco, Les chiffres de la population bretonne. Presses Populaires de Bretagne, no 21, mars 1991.
- (12) Paul ROMUS, L'Europe régionale. Labor, Bruxelles, 1990, p. 15.
- (13) Commission des Communautés Européennes, Les régions dans les années 90. Quatrième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la communauté, 1991.
- (14) Paul ROMUS, op. cit., p. 17.
- (15) Chiffres cités par Paul ROMUS, op. cit., p. 16.
- (16) Commission des Communautés Européennes, Les régions dans les années 90, op. cit.
- (17) Yann FIEVET, 25 ans d'aménagement du territoire : comment le capitalisme et l'Etat unitaire ont régionalisé. Le Peuple Breton, mai 1982.
- (18) Yann FIEVET, op. cit.
- (19) Evolution de l'activité économique en région parisienne de 1962 à 1974. Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, 1975.
- (20) Sur cette question voir LEO et PHILIPPE, Récession, redéploiement et structures industrielles régionales. Faculté d'Economie Appliquée d'Aix-en-Provence, mai 1979.
- (21) Rapport du Groupe d'Etude et de Réflexion Interrégionale, juin 1991, sous la direction de Jacques VOISARD.
- (22) Cf J. GARBAJO, La compétence et l'organisation des Communautés en matière de développement régional. In Europe des régions et environnement. PUF, 1989.
- (23) J. LAJUGIE, P. DELFAUD, C. LACOUR, Espace régional et aménagement du territoire. Dalloz, Ed. 1985, p.603.
- (24) Cf Pierre PASCALLON, La politique communautaire d'aménagement du territoire : du Traité de Rome à l'Acte unique. Revue du Marché Commun no 339, septembre 1990.
- (25) Pierre PASCALLON, op. cit., p.516.
- (26) Pierre PASCALLON, op. cit., p.517.
- (27) Décision du Conseil Européen de février 1988.
- (28) Paul ROMUS, op. cit., p.122.
- (29) Paul ROMUS, op. cit., p.122.
- (30) Paul ROMUS, op. cit., p.123.
- (31) Pierre PASCALLON, op. cit., p.519.
- (32) Jean LABASSE, L'Europe des régions. Flammarion, 1991, p. 301.
- (33) 38.000 communes en 1848, 36.500 aujourd'hui.
- (34) Voir C. et G. VERMEIL, Le lièvre et la tortue. Adapter l'école à la diversité des élèves. Stock, 1986.
- (35) Rapport de la Commission de la Nationalité, Etre Français aujourd'hui et demain. La Documentation Française, 1988.
- (36) Gilles FIEVET, Plaidoyer pour une ère administrative nouvelle. Revue administrative, janvier-février 1990.
- (37) J. LAGROYE, Le pouvoir local, Encyclopédie des collectivités locales. Introduction générale. Dalloz, 1979.
- (38) Gilles FIEVET, op. cit.
- (39) Gilles FIEVET, op. cit.
- (40) On lira avec grand intérêt Loeiz LE BEC, Les Bretons et leurs libertés. Beltan, 1989. Sur la pensée du mouvement breton on pourra également lire Alain DENIEL, Le mouvement breton, Maspéro, collection Textes à l'appui et Michel NICOLAS, Histoire du mouvement breton, Syros.
- (41) Joseph KULIC, La décentralisation, histoire d'une idée. Revue Projet no 216, 1989.
- (42) Joseph KULIC, op. cit.
- (43) Alexis de TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution, 1856.
- (44) Alexis de TOCQUEVILLE, op. cit.
- (45) Propos tenus par l'avocat MARRAST devant la commission de la constitution de 1848. Cité par Joseph KULIC, op. cit.
- (46) Cette pensée qui, comme Aristote, croit que l'Etat n'est rien d'autre que le prolongement de la famille. On peut lui opposer le "sociologisme" pour lequel la société constitue un tout qui est plus que la somme des éléments qui le composent.
- (47) Léon DUGUIT, Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat, 1908. Cité par Joseph KULIC, op. cit.
- (48) Voir PROUDHON, La force politique des classes ouvrières, 1865.
- (49) Seul semble faire exception le guesdisme.
- (50) Joseph KULIC, op. cit.
- (51) Voir proposition de loi, A. N. no 1478 1ère session 1979-80 et Sénat no 152 1ère session.
- (52) Conseil d'Etat, 27 février 1970. Cité par Saïd Ali Targui. AJDA 1970, p. 231.
- (53) Bruno REMOND, revue Etudes, septembre 1985.
- (54) 30% des communes ont moins de 200 habitants !
- (55) Gilles FIEVET, op. cit.
- (56) Olivier SCHRAMECK, Le projet cinq ans après. AJDA, 20 mars 1987, p. I46.
- (57) Yves JEGOUZO, L'administration française face aux défis de la décentralisation. Editions STH, 1988, p. 322.
- (58) Robert LAFONT, Autonomie, de la région à l'autogestion. Idées/Gallimard, 1976, p. 189.
- (59) François PERROUX, L'économie du XXème siècle. PUF, 1961, p. 83.
- (60) La lettre de la DATAR, no 3, juin 1988.
- (61) Bernard PECQUEUR, Le développement local. Syros, 1990, p. 31.

- (62) I. WALLERSTEIN, *Le capitalisme historique*. Repères/La Découverte, 1985.
- (63) Au milieu des années 1980 l'UDB a abandonné cette analyse.
- (64) J. CARRE, P. DUBOIS, E. MALINVAUD, *La croissance française*. Le Seuil, 1972.
- (65) M. PARODI, *L'économie et la société françaises depuis 1945*. Armand COLIN, 1981.
- (66) Cité par Ph. MESSINE, *Les Saturniens*. Quand les patrons réinventent la société. La Découverte, 1987.
- (67) Bernard PECQUEUR, op. cit., p. 38.
- (68) Ph. AYDALOT, *Trajectoires technologiques et modèles régionaux d'innovations*. Gremi, 1985.
- (69) M. PIORE, Ch. SABEL, *Les chemins de la prospérité : de la production de masse à la spécialisation souple*. Hachette, 1980.
- (70) A. FREMONT, *La région, espace vécu*. PUF, 1976.
- (71) Sur ces questions on pourra consulter Xavier GREFFE, *Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation*. Economica, 1984.
- (72) B. PECQUEUR, op. cit., p. 50.
- (73) B. PECQUEUR, op. cit. p., 60-61.
- (74) B. PECQUEUR, op. cit., p. 61.
- (75) Pour des développements sur ces exemples on se reportera au livre de B. PECQUEUR, op. cit.
- (76) Cf M. QUEVIT, *Le pari de l'industrialisation rurale*. ERESA, 1986.
- (77) B. DEZERT, *Les localisations industrielles en milieu rural : archaïsme ou voie d'avenir ?* Revue de l'ANDAFAR, no 69.
- (78) B DEZERT, op. cit.
- (79) D'après Pierre BERTAUD, lors du colloque "Le milieu rural, une chance pour l'emploi", Sorbonne, 5 juin 1991.
- (80) D'après Danièle GOLD, Maître de conférences à l'Université Michel Montaigne de Bordeaux, lors du colloque "Le milieu rural, une chance pour l'emploi", Sorbonne, 5 juin 1991. D. GOLD souhaite que l'on cesse de parler de "zones défavorisées" ou de "zones déshéritées".
- (81) Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot, Monceau-les-Mines, Le Mans.
- (82) Bernard PERRIN, *Les lois de l'équilibre*. ADJA 20 mars 1987.
- (83) Cité par Gilles FIEVET, op. cit.
- (84) Breizh-Eco op. cit.
- (85) L'enquête 1991 de l'Observatoire Interrégional du Politique (O.I.P.) montre par exemple qu'en Bretagne le sentiment d'appartenance d'abord à la région est deux fois plus fort que dans les autres régions (en moyenne) tandis que le sentiment d'appartenance à la France n'est cité en premier que par 28% des Bretons interrogés contre 41% des personnes en moyenne dans le reste de l'Hexagone.
- (86) Philippe MESSINE, *Les Saturniens*. Ed. La découverte.
- (87) Bernard PERRIN, *La Revue du Trésor*, juillet 1990, p.445.
- (88) Bernard PERRIN, *Les lois de l'équilibre*. AJDA, 20 mars 1987.
- (89) Gilles FIEVET, op. cit.
- (90) Gilles FIEVET, op. cit.
- (91) M. MAFFESOLI, *Le temps des tribus*. Le déclin de l'individualisme dans les sociétés de masse. Klincksieck, 1988.
- (92) Gilles FIEVET, op. cit.
- (93) On pourra lire l'intéressant ouvrage de Paul ROMUS, *L'Europe régionale*. Editions Labor, Bruxelles, 1990.
- (94) J.O.C.E., *Décision 88-487 du 24 juin 1988*.
- (95) Chiffres cités par Gilles FIEVET, op. cit.
- (96) Jacques NODIN, *Pour un secteur public concurrent du secteur privé*. Correspondance municipale, no 286.
- (97) Chiffres cités par Gilles FIEVET, op. cit.
- (98) Jacques-Sylvain KLEIN, *Les finances locales dans l'expectative*. AJDA, 20 mars 1987, p. 177.
- (99) Sur les finances locales et leurs problèmes on peut consulter Hervé CHAZEAU, *L'adaptation du cadre financier et comptable à la gestion locale*, AJDA, 20 décembre 1988. Egalement, *Les aspects financiers de la régionalisation en France*, Notes et Etudes documentaires, no 4088.
- (100) Robert LAFONT, op. cit., p 126.
- (101) Robert LAFONT, op. cit., p 94.
- (102) Pierre-Yves LE RHUN, *Bretagne et Grand-Ouest*. Skol Vreizh, 1989.
- (103) Robert LAFONT, op. cit., p. 96-97.
- (104) Ce sont l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 et le décret 83-471 du 9 juin 1983 qui en fixent les règles.
- (105) Article 65-2 de la loi du 2 mars 1982.
- (106) Sur la coopération interrégionale on peut lire Charles AUTEXIER, *Le cadre juridique de l'action extérieure des régions*, RFDA, 1986.
- (107) Jacques NODIN, op. cit.
- (108) Ces chiffres sont cités par Pierre-Yves LE RHUN, *La Bretagne face à L'Europe et à l'Île-de-France*. Skol Vreizh, 1991, p. 12-13.
- (109) Xavier GRALL, *Le cheval couché*. Hachette, 1977, p.234.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE
(ouvrages uniquement)

AYDALOT Ph., Trajectoires technologiques et modèles régionaux d'innovations. Gremi, 1985.

BRUNET R. et SALLOIS J., France : les dynamiques du territoire. Ed. DATAR-Reclus, 1986.

CARRE J., DUBOIS P., MALINVAUD E., La croissance française. Le Seuil, 1972.

DENIEL A., Le mouvement breton. Maspéro.

FREMONT A., La région, espace vécu. PUF, 1976.

GARBAJO J., La compétence et l'organisation des Communautés en matière de développement régional. In Europe des régions et environnement. PUF, 1989.

GREFFE X., Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation. Economica, 1984.

GUICHARD O., Propositions pour l'aménagement du territoire. Rapport au Premier Ministre. La Documentation Française, 1987.

JEGOUZO Y., L'administration française face aux défis de la décentralisation. Editions STH, 1988.

LAFONT R., Autonomie, de la région à l'autogestion. Idées/Gallimard, 1976.

LABASSE J., L'Europe des régions. Flammarion, 1991.

LAGROYE J., Le pouvoir local, Encyclopédie des collectivités locales. Introduction générale. Dalloz, 1979.

LAJUGIE J., DELFAUD P., LACOUR C., Espace régional et aménagement du territoire. Dalloz, Ed. 1985.

LE BEC L., Les Bretons et leurs libertés. Beltan, 1989.

LE RHUN P.-Y., Bretagne et Grand-Ouest. Skol Vreizh, 1989.

MAFFESOLI M., Le temps des tribus. Le déclin de l'individualisme dans les sociétés de messe. Klincksieck, 1988.

MESSINE Ph., Les Saturniens. Ed. La découverte.

MORIN E., Penser l'Europe. Gallimard, 1987.

NICOLAS M., Histoire du mouvement breton. Syros.

PARODI M., L'économie et la société françaises depuis 1945. Armand COLIN, 1981.

PECQUEUR B., Le développement local. Syros, 1990.

PERROUX F., L'économie du XXème siècle. PUF, 1961.

PIORE M., SABEL Ch., Les chemins de la prospérité : de la production de masse à la spécialisation souple. Hachette, 1980.

Rapport de la Commission de la Nationalité, Etre Français aujourd'hui et demain. La Documentation Française, 1988.

ROMUS P., L'Europe régionale. Editions Labor, Bruxelles, 1990.

VERMEIL C. et G., Le lièvre et la tortue. Adapter l'école à la diversité des élèves. Stock, 1986.

WALLERSTEIN I., Le capitalisme historique. Repères/La Découverte, 1985.

Les chiffres de la Bretagne historique à cinq départements

sont dans

BREIZH-ÉCO

BULLETIN ÉCONOMIQUE ET STATISTIQUE

Disponibles (10 francs par numéro) :

- N° 14 6/89 L'enseignement en Bretagne
- N° 15 9/89 Les tableaux du chômage au 30 Juin 1989
- N° 16 2/90 Les tableaux du chômage au 31 Décembre 1989
- N° 17 4/90 La situation financière de la Bretagne
- N° 18 6/90 La Nomenclature Territoriale de Bretagne (1)
- N° 19 6/90 La Nomenclature Territoriale de Bretagne (2)
- N° 20 11/90 Les tableaux du chômage au 31 Juillet 1990
- N° 21 3/91 Les chiffres de la population bretonne
- N° 22 3/91 Les tableaux du chômage au 30 Juin 1991
- N° 22 9/91 Les tableaux du chômage au 31 Décembre 1991

Abonnements : 80 francs pour 5 numéros
Règlement à l'ordre des Presses Populaires de Bretagne

Breizh-Éco - 6, Square de la Garenne - 95500 Gonesse
Minitel : (1) 39.87.37.76 code BZH5

Le peuple breton

B.P. 301, 22304 LANNION Cedex

présente chaque mois

- des analyses et des commentaires, des débats sur l'actualité, des informations, une ouverture sur les peuples du monde; des dossiers exclusifs;
- des rubriques sur les livres, les disques, la vie culturelle.

un supplément en breton : Pobl Vreizh

**ALORS, ABONNEZ-VOUS,
ET PROFITEZ DU TARIF PRÉFÉRENTIEL (12 numéros : 150 F)**
Envoyez dès aujourd'hui ce bulletin d'abonnement.

LE PROCES DU CENTRALISME

Le système politico-administratif français est traversé depuis plusieurs siècles par une constante inéluctablement reproduite : le Centralisme. Le Centralisme oblige l'omniprésence de l'Etat jusqu'au bout de la moindre ramification territoriale. L'Etat est le lieu fictif à partir duquel tout naît, vit et meurt. Le Centralisme entrave le développement économique, social et culturel de communautés entières, dont certaines ont une forte identité, sans cesse plus nombreuses y compris en île-de-France, frappée d'hypertrophie. Il convient aujourd'hui de regarder la réalité en face et de dire non à la fatalité; partir de la réalité pour refuser la fatalité.

Changer le système politico-administratif, voilà un projet ambitieux. Son enjeu est double : une libération des énergies partout où elles sont étouffées dans l'Hexagone, une modernisation des structures de pouvoir à l'approche de la construction de l'Europe politique. En partie, ces deux aspects se rejoignent : les régions ne peuvent aborder la véritable construction européenne en état de grande faiblesse politique et économique.

Il faut inventer l'Etat régional, que d'aucuns nommeraient fédéral, et l'autonomie interne des régions. La Région doit être le centre de décision de toutes les grandes questions qui ne seront plus de la compétence de l'Etat. L'Etat "fédère" des régions sevrées du centralisme, qui elles-mêmes fédèrent des collectivités locales décentralisées. Ce projet nécessite une révolution culturelle, un changement profond des mentalités. En France, l'ordre constitutionnel se réduit quasi exclusivement à l'organisation du pouvoir central. On continue d'y opposer la fonction administrative locale à la fonction politique nationale.

C'est ce projet qui est présenté ici. Ce n'est surtout pas un "programme clés en mains" mais une manière d'ouvrir le débat.

Yann Fiévet enseigne les Sciences Economiques et Sociales. Il est par ailleurs responsable du groupe Etudes au sein de l'Union Démocratique Bretonne, groupe qui publie, entre autres, le bulletin statistique Breizh-Eco.