

futuribles

JUIN

La décentralisation, un futur possible ?

- *Forces sociales et jeux de pouvoir*
- *Répartition et redéploiement des activités*
- *Régions et pays : quelles frontières ?*
- *1965-1982 : cartographie électorale*

ANALYSE-PRÉVISION-PROSPECTIVE

futuribles

Revue mensuelle de l'Association Internationale Futuribles
55, rue de Varenne, 75007 Paris, France – Tél. 222 63 10 +

comité d'orientation

Ismail S. Abdalla, Michel Albert, Serge Antoine, Göran Backstrand, Bernard Cazes, Michel Crozier, Jacques Durand, François Eck, Mahdi Elmandjra, Emilio Fontela, Claude Guillemin, Paul-Marc Henry, Bertrand de Jouvenel, Edmond Lisle, Daniel Malkin, Eléonora Masini, Henri Mendras, Pierre Massé, Aurelio Peccei, Pierre Piganiol, Jean Saint-Geours, Michel Salomon, Philippe de Seynes, Alvin Toffler, Georges Vedel.

directeur

Hugues de Jouvenel

rédaction

Christine de Guébriant,
Laurent Charreyron, Guy Poquet.

Association Internationale Futuribles
55, rue de Varenne, 75007 Paris, Tél. 222 63 10

abonnements-diffusion

Pergamon Press France
24, rue des Ecoles, 75240 Paris Cedex 05, Tél. 329 44 65
Telex : 202 156 F

Un an	France	270,00 FF (TVA 4% incl.)
	C.E.E.	270,00 FF
	Etranger	290,00 FF
	Par avion	375,00 FF
Le numéro	25,00 FF TTC	

Les articles signés expriment l'opinion des auteurs et pas nécessairement celle de Futuribles.
Tous droits de reproduction même partielle, par quelque procédé que ce soit, réservés pour tous pays.

© Association Internationale Futuribles 1982

Commission paritaire n° 56798 – ISSN 0337 307 X
Imprimerie spéciale de Pergamon – Dépôt légal n° 820169 Juin 1982
Photos : Gamma pp. 25, 28, 106 – Magnum p. 33 – Roger Viollet 76, 124.

Charles Debbasch	3	<i>Décentralisation</i>
Jean-Marc Virieux	07	<i>Les tendances longues de la décentralisation en France – l'exemple de la III^e République</i>
Alain de Vulpian	19	<i>Changements socio-culturels et décentralisation</i>
François Dupuy	29	<i>Réforme territoriale et rapports de force</i>
Jean-Emile Vié	37	<i>A propos de la décentralisation</i>
Philippe Vuitton	40	<i>Informatique, télématique et décentralisation</i>
Jean Bouchet	45	<i>Décentralisation des activités et aménagement du territoire</i>
Michel Savy	69	<i>Les comités de l'emploi</i>
Paulette Pommier	75	<i>Le CEPRACO</i>
Laurent Charreyron	77	<i>Le contrat de pays</i>
Daniel H. Vincent	84	<i>Pour décentraliser l'action sociale</i>
Jean-Pierre Worms	91	<i>La loi Defferre et la notion de « Pays »</i>
Michel Phlipponeau	99	<i>Quel découpage régional ?</i>
Laurent Charreyron	103	<i>Mouvements régionaux et décentralisation</i>
Louis Quéré	111	<i>Vu d'Occitanie</i>
Philippe Martel		

Forum

Olivier Guichard	90	<i>Point de vue</i>
Gérard Le Gall	115	<i>Tableau électoral de la France régionale 1965-1982</i>

*Futur-Information*s

- | 125 | *Les nouvelles de la prospective*
| 129 | *Les actualités prospectives*

Bibliographie

- | 135 | *Analyses critiques*

J.E. Vié, *La décentralisation sans illusion*. M. Phlipponeau, *Décentralisation et régionalisation*. R. Barre et M. Godet, *Les nouvelles frontières de l'environnement*. J.F. Arnaud, *Les moissons de l'espace. Recherche spatiale et vie quotidienne*. J.C. Sanchez Arnau, *Dette et développement*.

- | 144 | *Comptes rendus*
| 147 | *Vient de paraître*

Ancien collaborateur de Jean Monnet au Commissariat Général du Plan où il était responsable des affaires d'outre-mer, co-fondateur du Club de Rome et Administrateur de l'Association Internationale Futuribles, **Maurice Guernier** fut sans doute une des personnalités françaises qui connaissait le mieux les problèmes du tiers-monde et qui contribua brillamment à les faire connaître, notamment par deux ouvrages remarquables l'un publié en 1968 «La dernière chance du tiers-monde», l'autre publié en 1980 «Tiers-monde trois-quart du monde».

Ne se lassant pas d'alerter l'opinion mondiale sur l'échec des précédentes stratégies de développement et sur la détérioration de la situation des pays du tiers-monde, Maurice Guernier, qui avait le goût de l'action et de l'invention, aura consacré jusqu'à son décès en mai dernier, toute son énergie à la définition de stratégies communautaires de développement.

La rédaction de Futuribles tient ici à rendre hommage à un homme profondément estimable et chaleureux.

Décentralisation

Les organes administratifs centraux ne peuvent, par eux-mêmes, assurer l'accomplissement des tâches administratives en chaque point du territoire. Il faut des relais locaux à leur action. Pour l'aménagement de ces structures locales, deux nécessités sont à prendre en considération. Un minimum d'homogénéité doit exister dans l'action administrative exercée sur l'ensemble du territoire, faute de quoi l'unité nationale disparaît. Mais l'existence d'aspirations propres à certaines parties du territoire ne doit pas être méconnue, l'Administration doit s'adapter à la diversité des administrés. A l'impératif d'unité correspond la centralisation ; à la revendication de diversité, la décentralisation. L'organisation administrative locale n'opte jamais absolument pour l'unité ou pour la diversité. Elle s'efforce de faire un dosage savant entre les deux formules (...)

La **centralisation**, même lorsqu'elle s'accompagne d'une **déconcentration** (qui consiste, pour le pouvoir central, à remettre des pouvoirs de décision à ses propres agents locaux et non, comme c'est le cas de la décentralisation, à des organes ou

personnes élus par les administrés), implique le rattachement à l'Etat de tous les actes administratifs, y compris ceux dont la portée est localisée. Avec la décentralisation, un pas important est franchi, apparaissent de nouvelles personnes publiques autonomes à ressort territorial ou à compétence limitée : les collectivités territoriales ou les établissements publics. La **décentralisation** implique la gestion par les administrés des affaires qui les concernent le plus directement.

Elle permet d'associer les administrés à la prise des décisions. L'intérêt de ceux-ci, pour tout ce qui concerne leur cadre de vie immédiat, est évidemment plus grand que celui qu'ils peuvent porter à des décisions nationales. Le «localisme», dans la vie publique, n'est pas forcément un défaut, s'il permet d'amorcer la participation politique du citoyen. La décentralisation peut constituer, en effet, un cadre commode d'éducation politique. Initiés à la gestion de leur cité, les citoyens appréhenderont mieux les problèmes politiques nationaux. L'apprentissage des cadres politiques pourra ainsi commencer à l'échelon local.

La décentralisation constitue aussi le corollaire indispensable de la démocratie. Elle correspond, pour l'organisation administrative, à ce qu'est la démocratie représentative pour l'organisation constitutionnelle. Elle permet de créer des collectivités territoriales ou des établissements publics : autant de freins aux velléités autoritaires du pouvoir central. Ceci est particulièrement exact sur le plan territorial. Associations naturelles de citoyens, les collectivités territoriales seront des corps intermédiaires bienfaisants, qui pourront s'interposer entre l'individu et l'Etat. Elles susciteront des règles adaptées à chaque cadre géographique et «personnaliseront» l'autorité de l'Etat en fonction des problèmes locaux.

La décentralisation constitue en outre une excellente formule d'organisation du travail dans l'Etat. Le développement des fonctions de l'Etat est tel que les organismes centraux de décision peuvent se trouver paralysés, ou tout au moins ralentis dans leur action. Les administrations centrales se trouvent également dans l'impossibilité d'apprécier les nécessités propres à chaque catégorie de citoyens. La décentralisation permet de libérer le pouvoir central et de confier les responsabilités à ceux qui sont les plus compétents pour les résoudre. Elle est une condition d'efficacité pour toute grande entreprise.

Ces qualités ne doivent cependant pas dissimuler les écueils inévitables que rencontre toute politique de

décentralisation. Un abus dans ce domaine provoque la montée des particularismes, qui peut remettre en cause l'unité nationale. Il entraîne, à plus ou moins long terme, un choc en retour : l'Etat, sous prétexte de coordination, reprend les prérogatives qu'il avait un moment conférées aux collectivités locales. En outre, la solution locale des problèmes locaux par les élus liés aux populations locales entraîne inévitablement des décisions inspirées par une politique locale, qui peut être celle d'un groupe de pression. L'arbitrage en faveur de l'intérêt général se fait plutôt dans la capitale que dans des cellules décentralisées. La décentralisation peut également alourdir le processus de décision, les notables locaux ne présentent pas toujours des qualités administratives aussi évidentes que celles des fonctionnaires de métier. Les administrateurs de vocation ne manquent jamais d'incriminer les fautes commises par ces gestionnaires d'occasion que sont les élus locaux. Les fonctionnaires des administrations centrales, au nom des exigences de l'efficacité, sont les plus farouches adversaires de la décentralisation. Cette attitude ne s'explique pas uniquement par le souci de l'intérêt général. Elle procède également de considérations d'amour-propre. Près du pouvoir politique, les fonctionnaires centraux se montrent fort jaloux de leurs prérogatives. Ainsi s'explique la difficulté d'implanter ou de développer la décentralisation dans des pays où les administrations

Régionalisation

La question régionale, fâcheusement compromise par l'expérience de Vichy, est réapparue au début des années 50 sous l'influence de préoccupations économiques et sous l'impulsion des efforts de planification et d'aménagement du territoire. «Les premiers textes de 1955 sur les plans d'action régionale, le dessin des circonscriptions d'action régionale en 1960-1962, la mise en place des institutions de déconcentration administrative et de planification économique régionale en 1964, sont les étapes bien connues de cet essor, bien loin des courants politiques, sociologiques ou idéologiques qui avaient rythmé jusqu'alors les doctrines ou les pratiques» (Jean-Arnaud Mazères).

La région semblait alors promise à un nouvel élan; «L'évolution principale — proclamait le Général de Gaulle à Lyon le 25 mars 1968 — porte notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus aujourd'hui. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain».

Mais l'échec du référendum a entraîné un mouvement de reflux et la loi de 1972, à l'inverse, témoigne d'une volonté d'empirisme circonstanciel, cherchant à développer, de manière progressive, une politique des «petits pas» sans grands desseins... Ainsi en témoigne le froid discours de M. Valéry Giscard d'Estaing qui précise que «le rôle de la région n'est pas d'administrer elle-même, ni de gérer elle-même, ni de substituer son intervention au pouvoir de

décision des collectivités locales qui doit être développé et renforcé...».

A cet argument, le P.S. répond par la proposition de loi déposée à l'Assemblée Nationale en janvier 1980. L'exposé des motifs précise en effet que «parler de décentralisation tout en ignorant la région (...) c'est en fait tromper délibérément les Français et vouloir conserver au pouvoir central ce droit exclusif de déterminer seul l'avenir des conditions de vie et de travail des populations locales (...). Seul en effet un échelon régional renforcé aura la puissance nécessaire pour obliger l'Etat à se déssaisir dans les faits de ses prérogatives dans des domaines où il a conservé jusqu'ici jalousement le monopole».

Sujet comme le dit Alain Peyrefitte à «un débat des plus confus auquel donne lieu l'évolution de notre société», la région semble vouée aujourd'hui à un nouvel essor du fait des exigences nouvelles liées aux interventions volontaires en matière économique, en matière d'aménagement du territoire, mais aussi en matière de développement des identités culturelles. De sorte que, sous réserve peut-être d'un nouveau découpage, les régions pourraient être aujourd'hui «les lieux privilégiés d'émergence d'une volonté collective différenciée, enracinée dans la réalité locale» (exposé des motifs de la proposition de loi de janvier 1980).

Au-delà de l'aménagement administratif des structures publiques, le problème est ainsi posé d'un nouveau partage des pouvoirs.

Hugues de Jouvenel

centrales sont puissantes (Italie, France), alors qu'elle est naturellement acceptée dans les Etats où les administrations ne détiennent que des compétences résiduelles (Royaume-Uni).

L'exposé de ces difficultés ne doit pas, cependant, faire oublier les avantages évidents de la décentralisation. Il montre simplement que cette voie est parsemée d'embûches. Avant de décentraliser, on doit avoir

ces problèmes présents à l'esprit. La mesure dans laquelle on doit décentraliser varie selon les traditions historiques, le cadre géographique, les ressources économiques, le degré d'instruction civique ou politique.

La **décentralisation territoriale** produit des collectivités territoriales, personnes publiques gérées par les citoyens vivant sur leur territoire.

Elle suppose l'existence d'une communauté d'intérêts entre les

habitants d'une fraction géographiquement déterminée du territoire, communauté qui se traduit par l'apparition d'affaires locales distinctes des problèmes nationaux. Plus la solidarité territoriale sera forte, plus nombreuses seront les *affaires locales*. Sociologiquement, cette solidarité dépend des dimensions du cadre territorial. Forte dans une petite commune, elle est beaucoup plus superficielle dans une grande agglomération, encore plus faible à l'échelle d'une région.

La création d'une personne publique locale marque la volonté d'individualiser les affaires locales, dont la gestion sera remise aux habitants intéressés. Les actes accomplis le seront au nom de cette personne publique. Celle-ci disposera de biens propres, d'un budget particulier. Elle pourra agir en justice pour défendre ses prérogatives.

La décentralisation territoriale implique une certaine autogestion locale. L'élection, par la population concernée, de représentants chargés d'administrer les affaires constitue le meilleur moyen d'assurer l'autonomie locale. Sans doute, les *autorités locales*, chargées d'administrer la collectivité, ne sont-elles pas tou-

jours élues. Le pouvoir central peut mettre certains agents à la disposition de la collectivité locale. Mais il n'y a pas de décentralisation véritable si toutes les attributions de la collectivité locale sont conférées à des agents dépendant du pouvoir central.

L'étendue de la décentralisation se mesure d'après le volume des affaires dont la portée locale est reconnue, le mode de désignation des responsables locaux (élection plutôt que désignation par le pouvoir central), le pouvoir reconnu à ces responsables sur les affaires locales (pouvoir de décision plutôt que de consultation).

Tous ces éléments dépendent de considérations plus politiques qu'administratives. La décentralisation territoriale est liée au libéralisme. Elle permet d'assurer l'existence des libertés locales, qui feront contrepoids aux pouvoirs de l'Etat.

La déconcentration est une simple adaptation de l'autoritaire centralisation, qui ramène tout à l'Etat. La décentralisation permet la naissance d'unités autonomes réalisant une démocratie locale.

Charles Debbasch

Les tendances longues de la décentralisation

L'exemple de la III^e République

Jean-Marc Virieux

L'histoire de la III^e République illustre les dangers d'une décentralisation institutionnelle qui ne s'accompagnerait pas d'une réelle autonomie des collectivités locales. Jean-Marc Virieux montre ainsi que l'instauration et l'émancipation des collectivités locales promues par le législateur de la III^e République ont été immédiatement contrecarrées par l'extension du rôle de l'Etat et le développement de réglementations encadrant et limitant la liberté d'action des instances locales.

En montrant l'ambivalence de ce mouvement, l'auteur nous met en garde contre une décentralisation institutionnelle qui ne s'accompagnerait pas d'une réelle décentralisation des compétences, des ressources et donc des pouvoirs.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions constitue le premier élément (1) d'une réforme importante des collectivités locales et de leurs rapports avec l'Etat. Les principales dispositions de ce projet global concernent l'allègement de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales, le transfert de l'exécutif départemental au président du conseil général, une nouvelle répartition des compétences et des ressources entre les différentes collectivités locales et l'Etat, et la création d'une nouvelle collectivité : la région (2).

(1) L'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982 prévoit le dépôt de plusieurs projets de loi complémentaires.

(2) La loi du 5 juillet 1972 n'avait donné aux régions qu'un simple statut d'établissement public.

Jusqu'à présent, les collectivités locales étaient régies par deux lois votées au début de la III^e République et qui n'avaient subi que de rares modifications : la loi du 10 août 1871, relative au département, et la loi du 5 avril 1884, relative à la commune.

Dans une certaine mesure l'actuel projet de décentralisation complète et renforce l'œuvre de la III^e République qui réalisait l'apogée des tendances décentralisatrices du XIX^e siècle. A cet égard, ce sont les mêmes problèmes – de structures, d'attribution de l'exécutif départemental, de tutelle et de domaine d'action – qui ont été évoqués et des arguments équivalents qui ont été échangés lors des débats sur le projet devenu loi relative aux droits et libertés. Ils correspondent à une vision classique et institutionnelle de la décentralisation.

Le projet dans son ensemble (droits et libertés et projets annoncés) vise, en outre, à combattre les tendances centralisatrices qui sont apparues sous la III^e République, se sont renforcées depuis lors, et tendent, à mesure du développement de l'interventionnisme des pouvoirs publics pour favoriser ou encadrer l'évolution économique du pays, à confier de nouvelles missions à l'échelon central plutôt qu'aux collectivités locales, voire à déposséder celles-ci d'une partie de leurs missions traditionnelles au profit de l'Etat. Cette approche plus récente, qui débouche sur une redéfinition des compétences et des moyens de chaque collectivité, correspond aux préoccupations des responsables locaux comme en témoignent les résolutions successives de l'Association des Maires de France et l'acharnement du Sénat à insérer, dans le projet relatif aux droits et libertés, des dispositions concernant la répartition des compétences et les ressources (3).

La III^e République, apogée des tendances décentralisatrices du XIX^e siècle

A l'exception de quelques modifications mineures, les lois de 1871 et 1884 ont formé pendant près d'un siècle environ l'architecture du système français d'administration territoriale. Elles poursuivent une longue évolution politique et législative qui a, peu à peu et malgré les vicissitudes politiques (4), favorisé l'émancipation des collectivités locales, consacrant deux échelons d'administration : la commune et le département, admettant leur personnalité morale, précisant leur organisation, et délimitant le cadre de leur autonomie.

(3) Discussion du projet de loi en première lecture au Sénat. Rapport de Michel Giraud au nom de la Commission des lois (doc. parlem. S. n° 33) ; voir aussi le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales voté par le Sénat en 1980 et abandonné depuis

(4) Voir chronologie p.15

Consécration de deux échelons : la commune et le département

La loi du 14-22 décembre 1789 a établi un schéma d'organisation territoriale de l'Etat, fortement hiérarchisé. Supprimant les anciennes provinces, généralités et intendances, la loi prévoyait, dans son article premier, qu'«il sera fait une nouvelle division du royaume en départements tant pour la représentation que pour l'administration». La même loi divise le département en districts (qui deviendront les arrondissements) et les districts en cantons. A la base, demeurent les communes, circonscriptions administratives de l'Etat mais aussi «sociétés de citoyens», héritières des anciennes paroisses et seules «structures naturelles» du schéma révolutionnaire.

Les différents régimes de 1789 à 1884 rechercheront le meilleur niveau d'administration locale, conciliant le maintien de l'autorité de l'Etat et la représentation ou le gouvernement des intérêts locaux. Deux échelons se dégagent de cette quête : le département, création artificielle de 1789 mais qui a incontestablement favorisé l'unité nationale, et la commune.

Les structures intermédiaires comme l'arrondissement, qui n'existe aujourd'hui qu'à travers le sous-préfet et le canton, simple circonscription électorale, n'ont pas réussi à s'insérer au rang des collectivités locales. L'arrondissement n'a jamais reçu la personnalité morale malgré la présence, jusqu'à la fin de la III^e République, d'un conseil d'arrondissement, élu. Le canton a perdu de son importance dès la loi du 28 pluviôse An VIII qui est revenue sur l'expérience entreprise par le Directoire de regroupement des communes rurales au sein de municipalités de canton. Les projets de fusion de nombreuses communes de petite taille ressurgissent d'ailleurs assez périodiquement mais le plus souvent sans succès (5).

Le besoin d'un échelon supérieur au département n'était pas encore apparu au début de la III^e République. Le retour aux anciennes provinces réclamé par les royalistes, mais sacrifié dès la Restauration au nom du centralisme et de l'efficacité, n'eut d'écho qu'à travers les écrits de doctrinaires traditionnalistes (Mauras).

Reconnaissance de la personnalité morale de la commune et du département

La reconnaissance de leur personnalité morale consacre la commune et le département.

A la suite de la suppression des privilèges et des franchises des villes et des provinces de l'Ancien Régime, la République est une et indivisible. Il n'existe pas d'autres personnes publiques en dehors de l'Etat-Nation auquel

(5) La loi du 16 juillet 1971 en est le dernier exemple.

est transférée la souveraineté politique tout entière. Communes et départements ne sont que des circonscriptions administratives intégrées à la structure de l'Etat.

Toutefois les communes, qui demeurent des «sociétés de citoyens», conservent leur personnalité civile pour l'exercice des droits patrimoniaux collectifs de leurs habitants. L'existence d'intérêts collectifs particuliers sera le fondement d'une théorie libérale favorable à l'autonomie communale et inspirée du droit privé. «Ce sont des intérêts entièrement distincts des intérêts généraux qui forment l'administration municipale proprement dite ; or ces intérêts sont sous la garde du droit civil, plus inflexible que le droit politique». Il convient en conséquence de «délivrer les communes de leurs tuteurs et de leur rendre la gestion de leurs affaires» (Royer-Collard). Une présentation semblable apparaissait plus difficile pour le département. Mais l'évolution de celui-ci et notamment le décret du 9 avril 1811 qui donne aux départements des édifices et des routes à charge de les entretenir, conduisit à la consécration de leur individualité par la loi du 10 mai 1838.

Circonscriptions administratives, lieux privilégiés de l'exercice de prérogatives de puissance publique, entités autonomes dotées de la personnalité civile, les collectivités locales glissent progressivement vers un statut de droit public. L'évolution jurisprudentielle au cours du XIX^e siècle montre que les juridictions judiciaires eurent conscience de la spécificité du contentieux des collectivités locales et qu'elles eurent tendance à s'écarter des dispositions légales pour trouver des solutions aptes à concilier les exigences de l'intérêt général et celle de l'équité. Leur attitude révélait que les règles du droit privé étaient mal adaptées à la solution des litiges mettant en cause les collectivités locales. Elles préparaient le transfert de compétences à la juridiction administrative et le recours au droit administratif, qui allaient se produire sous la III^e République.

Les organes : consécration partielle du principe de leur élection au suffrage universel

La reconnaissance d'intérêts collectifs locaux implique leur gestion par des organes représentatifs des habitants et non plus simplement nommés comme c'était le cas sous le I^{er} Empire et la Restauration.

Tant que les intérêts locaux étaient considérés comme de simples droits civils, leur exercice ne pouvait qu'être réservé à une assemblée de propriétaires fonciers. Après l'échec des projets Villèle-Siméon (1821) et Martignac (1829) sous la Restauration, les libéraux inscrivirent en 1830, dans la Charte de la Monarchie de Juillet, la promesse de l'élection des représentants aux conseils municipaux et départementaux. Les lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833 précisèrent la composition du corps électoral : d'une part, les citoyens les plus imposés, d'autre part ceux qui étaient considérés par leur

profession ou leur titre comme les plus capables (ce qui était déjà un signe de reconnaissance du caractère public et non plus seulement patrimonial des intérêts locaux). A mesure des progrès du libéralisme politique, les assemblées locales s'ouvrirent au suffrage universel (loi du 3 juillet 1848).

Le mode de désignation des organes exécutifs des collectivités locales a toujours suscité un conflit entre les partisans de l'autonomie locale, favorables à la désignation de l'exécutif par les assemblées locales, et les partisans du maintien de l'autorité de l'Etat, favorables à la nomination par le Gouvernement. Ce conflit résulte d'une part de la double nature de la commune et du département — collectivité autonome certes, mais aussi circonscription administrative de l'Etat — et d'autre part de la volonté de rechercher un organe unique susceptible de représenter à la fois l'Etat et les intérêts locaux.

Une opposition fallacieuse

Suivant certains, les Girondins seraient en quelque sorte les pionniers d'un régionalisme «républicain», face au centralisme parisien. Cette thèse est séduisante, mais ne correspond qu'en partie à la réalité.

En effet, les Girondins seront, sur le plan des structures, aussi départementalistes que les Jacobins, mais pour des raisons assez différentes. Le député Lasource résumait ainsi la position de la Gironde: «Il faut réduire Paris à être le quatre-vingt-troisième département français et cela seulement.» Cette doctrine ressemblait assez à celle de l'assemblée de Versailles en 1871 (...), lorsqu'elle décentralisa assez largement l'échelon départemental et refusa à Paris l'application du droit commun, parce que la province avait soutenu le gouvernement de Versailles contre la Commune. Renforcer le département dont les administrations étaient modérées, supprimer les districts, fragmenter les grandes villes et regrouper les villages trop révolutionnaires, tel sera le legs de la Gironde (...), legs assez réactionnaire mais bien peu régionaliste.

Il reste cependant que, par un enchaînement logique, la Gironde devra s'allier avec la contre-révolution royaliste, que cette alliance la conduira à appeler la province à se soulever contre Paris, mais les

«fédéralistes» ne réussiront que dans les régions où se posaient des problèmes «nationaux» (Vendée, Basse-Bretagne, une partie du Sud-Est), et qui étaient pratiquement déjà en état d'insurrection. (...) Il faut de plus «souligner la différence fondamentale existant entre «jacobinisme» et «centralisme». Le jacobinisme était unitaire, mais décentralisateur; il ne sera centralisateur qu'en raison des circonstances. Les régimes qui suivront seront, eux aussi, unitaires mais centralisateurs par nature. Il suffit d'ailleurs de lire certains discours tenus par les dirigeants jacobins pour s'en rendre compte.

Ainsi s'exprimait Robespierre dans «Le discours devant la Convention», le 10 mai 1793: «Il existe un moyen de diminuer la puissance des gouvernements au profit de la liberté et du bonheur des peuples. Il consiste dans l'application de cette maxime (...) Fuyez la manie ancienne des gouvernants de vouloir trop gouverner. Laissez aux individus, laissez aux familles le droit de faire ce qui ne nuit pas à autrui. Laissez aux communes le soin de régler elles-mêmes leurs propres affaires en tout ce qui ne tient pas à l'administration générale».

Maurice Bourjol

Extrait de «Les institutions régionales de 1789 à nos jours».

Les moindres pouvoirs du maire en tant qu'agent de l'Etat, expliquent que le principe de son choix au sein du conseil municipal ou de son élection par celui-ci fut plus vite acquis que celui de l'exécutif départemental. Encore faudra-t-il attendre la loi du 5 avril 1884 pour voir le principe définitivement acquis (sauf pour Paris). Le département devra, lui, attendre 1982 pour être doté d'un exécutif élu (6), la loi du 10 août 1871 ne prévoyait que la désignation d'une commission départementale, émanation du conseil général, mais aux compétences très restreintes (7). Le préfet demeurait l'exécutif du département.

Les pouvoirs des autorités locales

La reconnaissance progressive d'un intérêt public local qu'il appartient aux mandataires élus d'administrer favorise l'extension des compétences des collectivités locales. Naturellement l'Etat conserve l'administration des intérêts généraux et se charge de la surveillance des empiètements que les administrations locales pourraient se permettre sur la politique et sur l'administration générale.

Les lois municipale du 18 juillet 1837 et départementale du 10 mai 1838 ont délimité les compétences des assemblées locales selon une distinction très simple qui continuera de s'imposer par delà les lois de 1871 et 1884. Il est des matières que les assemblées locales peuvent régler par des délibérations qui sont susceptibles, dans des cas déterminés par la loi d'une façon restrictive, d'annulation ou de suspension par l'autorité supérieure. Ces matières concernent essentiellement la gestion des biens de la commune (et paradoxalement pour le département des matières d'intérêt général). Il en est d'autres que les assemblées locales sont appelées non plus à régler mais simplement à délibérer, ces délibérations n'étant exécutoires qu'après l'approbation du préfet ou du ministre. Cette catégorie correspond évidemment à l'exercice d'une autonomie moins affirmée que la précédente. Dans cette seconde catégorie se trouvent rangées en 1837 et 1838 les prérogatives les plus marquées de l'autonomie locale et les principales manifestations de la personnalité civile des collectivités (budget, régime des biens). Enfin, il est des matières sur lesquelles les assemblées locales ne sont appelées qu'à donner un avis.

Cette classification tripartite se retrouve dans les lois du Second Empire (période libérale 1866-67) et de la III^e République (1871 et 1884). Mais elle connaîtra une évolution dans le sens d'une libéralisation croissante par le passage d'un nombre de plus en plus grand de matières dans une catégorie répondant à une autonomie supérieure.

(6) La loi du 2 mars 1982 a transféré l'exécutif au Président du conseil général.

(7) Elle ne peut s'occuper que des affaires qui lui sont expressément attribuées par la loi (contrôle de détail de la gestion financière du préfet) ou déléguées par le conseil général.

Ce déplacement de pouvoir au bénéfice des assemblées locales débouche en 1884 sur l'affirmation du principe selon lequel le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune et sur une délimitation plus précise des attributions du conseil général et du préfet au sein de la collectivité départementale (lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871).

Le maintien de la tutelle sur les décisions des assemblées locales n'en demeure pas moins la règle, que celle-ci soit exercée par l'administration préfectorale ou par un organe juridictionnel comme le Conseil d'Etat (8). L'idée exprimée par Wadington, rapporteur du projet de loi de 1871 relatif au département selon laquelle le contrôle d'un corps électif inférieur ne peut être exercé que par un corps électif d'un ordre supérieur n'a pas été retenue (9); l'intérêt général ne peut être défendu que par un représentant de l'Etat. Son maintien sera aussi politiquement justifié par les risques de rupture de l'unité nationale, dans une période encore imprégnée par les troubles de la Commune de Paris.

Le processus d'émancipation des collectivités locales sous la III^e République et au-delà utilisera les mêmes modalités, c'est-à-dire le passage de matières dans la catégorie pour laquelle la tutelle est plus souple (10).

La loi du 2 mars 1982 innove relativement peu, en confiant l'exercice de la tutelle sur les actes des autorités locales conjointement au représentant de l'Etat (saisine) et à la juridiction administrative (décision), et en supprimant tout contrôle d'opportunité.

Force est donc de constater que nombre de dispositions de la loi du 2 mars 1982 se situent dans le prolongement de l'œuvre classique du XIX^e siècle. L'assouplissement de la tutelle et le transfert de l'exécutif départemental au président du conseil général en constituent les exemples les plus remarquables.

La III^e République : apparition de tendances centralisatrices nouvelles

Si des satisfactions modestes mais multipliées ont été données aux partisans de la décentralisation, à la fin du XIX^e siècle (11), et aujourd'hui encore

(8) Le doyen Hauriou écrit dans son manuel de droit constitutionnel : «Voilà le Conseil d'Etat devenu le véritable tuteur des communes».

(9) Notons la crainte exprimée par de nombreux maires lors des débats sur l'actuelle loi du 2 mars 1982, de voir s'instaurer une tutelle du département sur les communes notamment à travers les agences techniques départementales dont la loi permet la création (art. 32).

(10) Loi du 4 février 1901 : acceptation des dons et legs avec charges ; 8 juin 1905 : action en justice de la commune ; 13 juillet 1903 : décisions en matière de ressources communales.

(11) Notons que les lois fondamentales de la III^e République (1875) ont prévu l'élection des sénateurs par les représentants des collectivités locales, fondant la tradition d'un Sénat républicain que Gambetta qualifia de Grand Conseil des communes de France.

sur le plan de l'aménagement institutionnel, les collectivités locales ne gagnent guère en autonomie réelle. Les textes parfois, la pratique administrative souvent, maintiennent des limites étroites à l'exercice de leurs diverses compétences, en même temps qu'ils leur imposent des charges nouvelles. Fondamentalement, les collectivités locales sont victimes de l'évolution générale de la société. Les rapports sociaux deviennent plus complexes, la masse des services rendus s'accroît, les problèmes techniques, financiers, organisationnels s'amplifient. Or les structures traditionnelles paraissent insuffisantes, malgré le développement d'institutions susceptibles de conseiller les élus locaux (12).

Très vite les libertés d'action des collectivités locales exprimées par les lois de 1871 et 1884, seront restreintes par la pratique.

Des libertés d'actions restreintes

L'intervention des collectivités locales dans le domaine économique et social est limitée par la protection de la liberté du commerce et de l'industrie exprimée par la loi des 2-17 mars 1791. La conception maximaliste, telle qu'elle est exposée par le Conseil d'Etat dans un avis du 7 juin 1877 (13) n'admet l'intervention qu'à titre exceptionnel, que s'il y a carence ou insuffisance de l'initiative privée, s'il s'agit d'un service gratuit réservé aux indigents ou si le service est créé pour la satisfaction des besoins propres de la collectivité. Sans toucher au principe ces règles seront progressivement assouplies. Le législateur a organisé au coup par coup une intervention limitée des collectivités locales dans le domaine économique. Certains services ont été érigés en monopole de droit (halles et marchés, abattoirs...), d'autres activités impliquant l'utilisation du domaine public ont été instituées en monopoles de fait : distribution d'énergie électrique (1906), voies ferrées d'intérêt local (1880). Le législateur a enfin autorisé l'intervention directe en concurrence avec le secteur privé : exploitation des eaux minérales (1893), bureau de placement (1904), etc. La guerre de 1914-1918 provoque l'essor décisif de l'interventionnisme local, communal pour l'essentiel. Dès lors, il s'agira pour le pouvoir central et pour le juge de contrôler l'intervention des communes. Si les décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926, pris par le gouvernement Poincaré font entrer dans le droit positif le principe de l'interventionnisme économique, la nature et le domaine des interventions, sont limités et leurs modalités conduisent à un renforcement de la tutelle. Le Conseil d'Etat a confirmé sa jurisprudence antérieure à l'occasion d'un arrêt du 30 mai 1930

(12) Ainsi, l'Association des Maires de France, fondée en 1907, reconnue d'utilité publique en 1933 a-t-elle réalisé une œuvre importante de liaison, d'information et de formation.

(13) Avis rendu sur la demande de la ville de Tourcoing à l'effet d'être autorisée à contracter un emprunt pour exploiter en régie le gaz de la ville.

Quelques textes importants

Consulat et Empire

Loi du 28 pluviôse an VIII

Monarchie de Juillet (1830-1848)

Loi d'organisation municipale du 21 mars 1831

Loi d'organisation départementale du 22 juin 1833

Loi municipale du 18 juillet 1837

Loi du 10 mai 1838 sur le département et l'arrondissement

II^{ème} République (1848-1852)

Loi du 3 juillet 1848 : introduction du suffrage universel

Second Empire (1852-1870)

Loi départementale du 18 juillet 1866

Loi municipale du 24 juillet 1867

III^{ème} République

Loi départementale du 10 août 1871

Loi municipale du 5 avril 1884

(Chambre syndicale du commerce de détail de Nevers) affirmant que «les entreprises de nature commerciale restent en règle générale réservées à l'initiative privée». Deux procédés seront d'ailleurs utilisés pour canaliser l'intervention locale. Les décrets de 1926 prévoient que l'activité industrielle et commerciale est confiée à une régie dotée de l'autonomie financière dont le directeur, nommé par le maire après approbation du préfet, ne peut être révoqué que par ce dernier. De plus, par dérogation à l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, l'intervention communale est dans ce domaine toujours soumise à approbation du préfet. Par ailleurs, le tribunal des conflits a prévu l'application des règles de droit privé, et donc le contrôle du juge judiciaire, aux services publics industriels et commerciaux (T.C. 22 janvier 1921, Sté commerciale de l'Ouest africain). L'interventionnisme économique des collectivités locales est donc strictement contrôlé par l'Etat et soumis au droit privé.

Si le domaine d'action du secteur privé est protégé, celui de l'Etat l'est davantage. Lorsque certains services de l'Etat sont placés sous l'autorité du maire, celui-ci agit au nom de l'Etat et relève du contrôle hiérarchique. Les lois de la III^e République ne donnent aux collectivités locales qu'un pouvoir consultatif qu'elles exercent sous forme d'avis ou de vœux sur des objets d'intérêt local. Les vœux politiques leur sont interdits. Cette attitude procède de la volonté de l'Etat d'empêcher toute immixtion des assemblées locales dans

les activités des services territoriaux qui se développent alors dans des proportions considérables en raison de la diversification du rôle de l'Etat. Les conséquences de cette évolution seront assez graves pour la démocratie locale. En effet, alors que les tâches de l'Etat s'étendent à l'interventionnisme économique, à l'urbanisme, à la planification et à l'aménagement du territoire, ces missions considérées comme étatiques, bien qu'elles concernent les intérêts locaux, échappent entièrement aux collectivités locales dont les élus ne reçoivent qu'un pouvoir d'avis.

Le domaine d'action des collectivités locales est donc particulièrement étroit entre la non-ingérence dans les affaires d'intérêt général réservées à l'Etat et la non-ingérence dans les intérêts privés protégés par la liberté du commerce et de l'industrie.

De nouvelles formes de tutelle

A l'intérieur même de ce domaine limité, l'Etat tend à exercer un contrôle plus rigoureux, allant même jusqu'à rogner certaines compétences traditionnelles des collectivités locales.

A côté de la tutelle administrative classique, vont se développer les premières formes de tutelle indirecte. Par le procédé de règlements types le pouvoir central oriente l'initiative locale en obligeant les collectivités à se placer dans des cadres réglementaires fixés par lui. «Si ce procédé de type uniforme se développe davantage, la décentralisation ne présentera bientôt plus aucun intérêt, car elle ne sera accompagnée d'aucune variété, elle aura la même uniformité que la centralisation», écrit le doyen Hauriou, dès 1910. De même, s'agissant de l'exécution des décisions prises par les assemblées locales, l'Etat s'est ménagé de solides positions de contrôle ou de blocage : procédure d'expropriation, règles de la comptabilité publique, impossibilité de se procurer librement des fonds... Enfin, la tutelle exercée par les fonctionnaires des finances va connaître un essor décisif à partir des réformes de l'Etat français en 1941 avec l'intégration des receveurs municipaux jusque-là nommés et rémunérés par la commune et responsables devant elle, dans le cadre des fonctionnaires de l'Etat et leur soumission au contrôle des trésoriers-payeurs généraux.

Dessaisissement de certaines compétences traditionnelles

Parfois même, l'action de l'Etat conduit au dessaisissement des compétences exercées par les collectivités locales. Le cas de la police municipale, confiée au maire par la loi du 5 avril 1884 est exemplaire : dès lors que les troubles à l'ordre public dépassent le territoire d'une seule commune, le préfet peut se substituer au maire pour édicter des règlements. Certains pouvoirs du maire en matière de police se trouvent réduits par l'institution de polices spéciales confiées au préfet ou à l'Etat : débits de boisson, établissements

dangereux (1917), cours d'eau non navigables ni flottables (1917), répression des fraudes (1903). Enfin, une police d'Etat est instituée qui est progressivement étendue aux communes de plus de 10 000 habitants. Bien entendu, la police étatisée reste en partie à la charge de la commune.

Dans le domaine des prestations de service deux exemples confirment cette tendance. L'admission au bénéfice de l'aide sociale échappe aux autorités municipales à partir des années 1934-1935. La nomination des instituteurs, le droit de regard sur le programme et la surveillance morale de l'enseignement primaire échappent très vite aux municipalités. Par contre les communes ont pour obligation d'encourager la fréquentation des écoles, de créer une caisse des écoles, de procurer le local scolaire. Un certain nombre de dépenses obligatoires sont à leur charge parmi lesquelles le logement de l'instituteur, les dépenses de matériel, le mobilier scolaire...

Une autonomie financière réduite

Si l'Etat intervient davantage par le biais du contrôle et de la réglementation ne laissant aux collectivités locales que peu d'initiative, il a tendance à laisser aux collectivités locales la charge financière des services, voire même à leur imposer sous forme de dépenses obligatoires (le système existe depuis la Monarchie de Juillet) des charges nouvelles (l'entretien des édifices cultuels depuis 1905 par exemple), ce qui compromet dangereusement l'autonomie financière des collectivités locales dont la fiscalité peu moderne reste de faible rendement. En 1917, en effet, la fiscalité directe locale est dissociée de celle de l'Etat : d'une part des impôts nouveaux correspondant aux réalités économiques nouvelles sont créés par et pour l'Etat afin de lui permettre de remplir ses missions interventionnistes (impôt sur le revenu) mais, d'autre part, alors que les collectivités locales doivent faire face à leur niveau aux mêmes missions, le principe d'impositions locales additionnelles à une fiscalité d'Etat devenue fictive est maintenu.

La conjonction de ces deux phénomènes accentuera la dépendance financière des collectivités locales, contraintes de solliciter davantage l'aide de l'Etat. L'octroi de subventions spécifiques ne se faisant pas sans contrôle, l'autonomie locale n'en est que plus réduite (14).

Des structures inadaptées

Le développement de ces tendances centralisatrices va conduire à engager une nouvelle réflexion sur l'adaptation des structures consacrées par les lois de 1871 et 1884, aux nouvelles missions de l'administration.

(14) Notons à ce propos que la revendication ancienne des collectivités locales en faveur d'une globalisation de l'aide de l'Etat ne sera satisfaite que par l'institution de la dotation globale de fonctionnement en 1970 et d'une dotation globale d'équipement en 1982.

Le cadre communal paraît trop exigü pour le développement de certains services. La loi de 1884 n'autorisait que les simples ententes entre conseils municipaux, la loi du 22 mars 1890 permet la création de syndicats de communes, dotés de la personnalité morale, administrés par un conseil formé de délégués des communes. La formule rencontrera peu de succès sous la III^e République avant de connaître un essor important après la deuxième guerre mondiale. Elle apparaît préférable, pour les élus locaux, à toute forme de regroupement autoritaire.

L'échelon départemental n'est pas remis en cause. Le projet Briand de 1910 proposait de créer un échelon régional superposé au département. Hormis des modalités de collaboration entre départements prévues par le décret du 5 novembre 1926 (syndicats) puis la loi du 9 janvier 1930 (ententes), la formation de sous-ensembles régionaux exerçant des compétences essentiellement consultatives se développera en dehors du cadre institutionnel traditionnel : création des comités consultatifs d'action économique (1905), de groupements économiques régionaux (régions Clémentel) en 1919, régions d'urbanisme en 1935. Elle ouvre la voie au développement de l'idée moderne de région à compétences économique et sociale qui connaîtra un essor décisif après la seconde guerre mondiale, avec la planification régionale, la création des établissements publics régionaux en 1972 et l'accession au rang de collectivités locales en 1982.

Période de grande stabilité institutionnelle, la III^e République est une véritable charnière dans l'histoire de la décentralisation en France. Elle constitue l'aboutissement des tendances décentralisatrices de nature institutionnelle du XIX^e siècle et le point de départ de tendances centralisatrices nouvelles. L'actuel projet de décentralisation renforce les acquis du XIX^e siècle et consolide l'autonomie institutionnelle des collectivités locales, mais ce n'est qu'à travers les projets de répartition des compétences et des ressources actuellement en préparation que le lecteur pourra réellement apprécier la volonté décentralisatrice du Gouvernement.

Changements socio-culturels et décentralisation

Alain de Vulpian (1)

La politique de décentralisation répond-elle aux aspirations des Français? Le système COFREMCA de suivi des courants socio-culturels (3SC), révèle en effet un net dépérissement de l'autorité hiérarchique et une forte propension au repli sur des unités plus petites, plus conviviales. Il s'ensuit, selon Alain de Vulpian, un décalage avec les institutions qui ont peu évolué et suscitent donc une réaction de fuite. Une décentralisation est donc indispensable, mais encore faut-il qu'elle s'exerce très près de la base, au plus près de ces cercles nouveaux de sociabilité.

Les observations accumulées par le 3SC sur les évolutions de la socio-culture française mettent en lumière de très profonds changements des sensibilités, aspirations et valeurs qui partagent les Français, de leurs mœurs et modes de vie, des grandes représentations de l'homme, de la nature, de l'avenir (paradigmes) qui leur sont plus ou moins communes, des structures informelles de leurs groupes, de leurs organisations et des systèmes qui régulent leur vie sociale.

Des tendances lourdes, que nous avons appelées «courants socio-culturels», semblent sous-tendre ces évolutions. Certains de ces courants ont commencé à se manifester activement dès après la première guerre mondiale; nos institutions, nos organisations, nos pouvoirs, nos structures formelles d'une part, et ces courants de l'autre, sont parvenus à un certain ajustement. Mais d'autres courants n'ont commencé à mettre en mouvement de façon statistiquement significative nos sensibilités, mœurs, structures informelles,

(1) Président de COFREMCA, Paris. Président de RISC (Institut de Recherches International sur le Changement Socio-Culturel), Lucerne.

paradigmes, etc. qu'au cours des années 60 ; ils les ont, depuis, profondément transformés alors que dans le même temps nos institutions, nos structures formelles, nos idéologies dogmatisées, nos bureaucraties, les politiques plus ou moins institutionnalisées des pouvoirs en place évoluaient relativement peu. Il en résulte un *désajustement* des institutions à la socio-culture, qui nous paraît être une des caractéristiques majeures de la situation actuelle, et que la décentralisation pourrait, à certaines conditions, contribuer à réduire.

Deux de ces courants qui ont commencé à marquer l'évolution de la socio-culture française dans les années 60 sont en phase avec l'idée de décentralisation. Il s'agit du «dépérissement de l'autorité hiérarchique» et de la tendance à la «cellulisation». Nous les décrirons brièvement, puis nous tenterons de montrer comment le désajustement qui en résulte débouche sur une certaine forme de décentralisation.

Dépérissement de l'autorité hiérarchique

Lorsque nous avons nommé ce courant pour la première fois, en 1970, nous l'avons appelé «rejet de l'autorité» puis, à la fois parce que les aspects contestataires du phénomène régressaient et que nous le comprenions mieux, nous avons dû constater qu'il se produisait dans la société française un dépérissement de l'autorité hiérarchique et formelle.

Les ethnologues et les sociologues du milieu du siècle nous avaient dit que les Français privilégiaient les relations d'autorité par rapport aux relations de coopération et de dialogue. La réalité s'éloigne de plus en plus de cette description. La forme d'autorité qui était la plus courante – l'autorité formelle et hiérarchique, liée au statut, au titre ou au galon, procédant du haut vers le bas – perd de son importance et de son efficacité au profit d'autres formes d'autorité ou d'influence et de la recherche du dialogue et du consensus.

Ce courant est en progression forte et continue (voir tableau 1).

Les manifestations de ce courant sont très nombreuses. Nous en indiquons brièvement quelques exemples.

L'acceptation de l'autorité se fait moins automatique. Les modes autoritaires de communication deviennent moins opérants. L'armée, comme les publicitaires en prennent conscience.

Nos concitoyens sont moins nombreux à accepter des modèles venant d'en haut, de chez les puissants, les vieux, les parents, de chez ceux qui jouissent d'un statut consacré par l'habitude ou les conventions. Ils sont plus nombreux à rechercher leurs modèles en-dessous ou à côté d'eux, par exemple chez les jeunes, dans la rue, dans les groupes sociaux peu considérés. Les enfants imitaient les parents et sont maintenant imités par eux.

La structure informelle d'une forte proportion de nos familles s'est profondément transformée. Il y a trente ou quarante ans la structure informelle

Tableau 1 – Perte d'efficacité de l'autorité formelle et hiérarchique

Le phénomène se manifeste aussi bien au niveau des valeurs et des sensibilités qu'à celui des mœurs et des structures informelles.

Les réponses à l'une des échelles utilisées par le 3 SC illustrent bien et quantifient approximativement un des aspects de cette évolution.

«Voici différentes affirmations que nous avons recueillies lors des précédentes enquêtes. Voulez-vous indiquer si vous êtes : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord, pas du tout d'accord, avec chacune de ces affirmations. Répondez selon votre première impression, sans trop réfléchir».

«C'est le chef de famille qui doit commander chez lui».

	Pas du tout d'accord	Plutôt pas d'accord	Sans réponse	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord	Ensemble
1974	24 %	22 %	1 %	30,5 %	22,5 %	100 %
1977	24 %	26,5 %	2 %	28,5 %	19 %	100 %
1979	31,5 %	25,5 %	1 %	25,5 %	16,5 %	100 %
1981	35 %	26 %	2 %	24 %	13 %	100 %

Sources : Enquêtes quantitatives périodiques effectuées dans le cadre du 3 SC. Echantillon de 2 500 personnes renouvelé à chaque fois.

de la très grande majorité des familles françaises était pyramidale : au sommet se trouvait le père ; en dessous, plus ou moins loin de lui, la mère ; plus ou moins près de la base, selon les cas, les enfants étaient sensés obéir. A l'heure actuelle, la structure de la majorité des familles n'est plus pyramidale. Le père peut encore, dans une certaine mesure, sinon commander, du moins exercer une influence, mais à condition de savoir s'adapter aux attentes, aux sensibilités, aux réactions de sa femme et de ses enfants, dont il reçoit des messages. Cette structure n'a plus ni haut ni bas ; elle est cybernétique, à boucles, non hiérarchique.

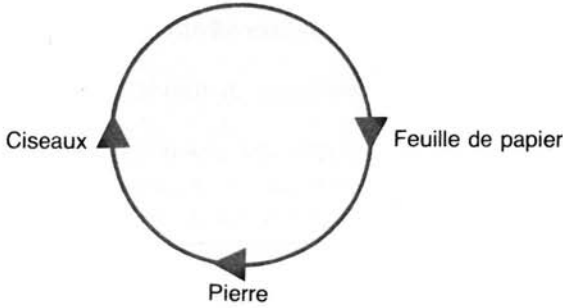
Les structures des systèmes sociologiques informels se modifient profondément. L'évolution spontanée du système de la mode nous en fournit un exemple frappant. Il s'agit d'un système complexe et informel qui implique une multitude d'acteurs différents dont la conduite n'est que très partiellement codifiée : les créateurs, les grands couturiers, les magazines de mode, l'ensemble des fabricants et confectionneurs, les différents échelons de la distribution, les consommateurs. Le système de la mode, tel qu'il fonctionnait il

y a une trentaine d'années, s'était auto-organisé selon une structure typiquement pyramidale. A son sommet se trouvait une oligarchie peu nombreuse — deux magazines (*Elle* et *Vogue*) et quelques grands couturiers parisiens — qui décrétait, plus ou moins en connivence, la mode de la prochaine saison. Cette mode descendait alors les marches de l'escalier et finissait par atteindre le petit milieu des femmes suivant la mode qui, au garde-à-vous, l'avalait sans réagir. Aujourd'hui, la pyramide s'est effondrée. Nous nous trouvons dans un système cybernétique où les décisions se prennent à tous les niveaux et notamment chez les femmes, qui suivent et font la mode à la fois. Celles qui s'intéressent à la mode sont plus nombreuses et on ne peut plus dire qu'elles sont «en bas». Les couturiers n'arrivent à se maintenir que dans la mesure où ils s'inspirent de ce qui s'invente dans les boutiques ou dans la rue, à moins qu'ils n'aient construit un équilibre économique qui n'implique pas que leurs collections soient effectivement portées par les femmes. Celles-ci n'ont plus l'impression que la mode s'impose à elles mais que plusieurs modes coexistent et qu'elles sont libres de choisir ce qui exprime le mieux leur personnalité.

Dans l'entreprise, le commandement hiérarchique devient de moins en moins opérant, non pas tant parce qu'il est contesté (la contestation a beaucoup diminué depuis dix ans), que parce qu'il perd de son efficacité. En contrepartie, nous assistons au développement plus ou moins spontané de diverses formes de confrontation, de dialogue et de recherches de consensus et de diverses formes de leadership : leadership animal, leadership de confiance, leadership intuitif, leadership cybernétique...

L'affaiblissement de la présence des structures pyramidales marque très profondément toute notre socio-culture. A un niveau fondamental, la science du XX^e siècle s'en mêle. La relativité, le principe d'incertitude, la naissance de la cybernétique, le développement de la biologie comme science dominante, les travaux sur le cerveau, les nouvelles percées en physique, etc., expriment et fondent un paradigme nouveau. Des chercheurs qui baignaient dans notre socio-culture se sont posé de nouvelles questions dont a résulté, selon l'expression de Thomas Kuhn, une "révolution scientifique". A son tour, progressivement et par à coups, cette révolution touche les masses, par l'intermédiaire de l'intelligentsia, de l'éducation, des médias, qui infléchissent leurs représentations fondamentales de la nature. Il en résulte, entre autres, que le principe de hiérarchie est atteint. La relation hiérarchique fondamentale, qui a occupé une position centrale dans la formation de nos esprits — si $A > B$ et si $B > C$, donc $A > C$ — perd de sa présence psychologique au profit de représentations non hiérarchiques, circulaires. On peut l'illustrer par l'image suivante : les ciseaux dominent la feuille de papier parce qu'ils la coupent ; celle-ci domine la pierre parce qu'elle l'enveloppe ; et la pierre domine les ciseaux qui se brisent sur elle.

La structure pyramidale était un merveilleux moyen que les humains avaient inventé pour simplifier les organisations. Le dépérissement de l'autorité et des structures hiérarchiques nous met aux prises avec la complexité des structures vivantes.



Cellulisation

Au cours des années 60 nous avons d'abord observé, chez de jeunes urbains et chez des cadres moins jeunes mais relativement aisés, une tendance à s'intéresser à et à imiter les modes de vie de groupes ethniques éloignés de la civilisation industrielle, enracinés dans leurs traditions, où le contact était plus convivial au sein de groupes plus restreints. Nous avons remarqué qu'ils se cherchaient ainsi des racines plus ou moins imaginaires et qu'en copiant le style de vie, la nourriture, les vêtements, la musique de groupes ethniques dans lesquels les communications directes d'homme à homme étaient plus développées, en lisant des livres qui évoquaient des sociétés dont les membres étaient plus enracinés, ils se sentaient réchauffés et plus solides.

Un peu plus tard, nous avons compris que cette recherche symbolique avait son pendant réaliste. Certains de nos concitoyens cherchaient à s'insérer dans des groupes restreints et à y développer des relations conviviales.

Il nous est finalement apparu, à la fin des années 60, que le niveau auquel s'effectuait la participation la plus spontanée des Français changeait. En 1960, de très nombreux Français avaient encore une aptitude, qui nous paraît maintenant remarquable, à s'identifier à de grandes entités abstraites ; ils s'identifiaient ainsi au prolétariat, à la nation française ou à l'Eglise. Mais, progressivement, nos concitoyens perdaient cette faculté. La majorité d'entre eux ne parviennent plus aujourd'hui à s'identifier chaleureusement qu'à des unités très petites ; ils se sentent moins prolétaires mais plus solidaires de leurs camarades d'atelier ; ils se sentent de moins en moins vigoureusement Français et de plus en plus de "par ici" ou de tel ou tel petit groupe ; et "par ici" n'est pas la région ni même le département mais le quartier, le village, la

commune... Le diamètre des cercles d'identification et d'appartenance se réduit. Notre société se cellulise. Elle était faite de grandes unités, de mailles larges ; spontanément, elle évolue vers de petites unités, des mailles fines.

La diffusion de cette mentalité parmi les masses, après avoir été rapide, ralentit au cours des dernières années (voir tableau 2), mais la cellulisation qui affecte les mœurs et les structures informelles semble au contraire assez rapide.

Le courant vers la cellulisation se manifeste par une grande variété de phénomènes, par exemple :

— La vogue des plats conviviaux est indéniable : fondues, raclettes, gros plats paysans...

Tableau 2 - Diffusion du besoin d'enracinement

Le 3 SC suit un courant appelé « Besoin d'enracinement ». La notion d'enracinement correspond à celle de cellulisation développée dans cet article.

La combinaison des réponses à 5 échelles permet de répartir les Français en 3 catégories selon l'intensité de leur besoin d'enracinement.

	Très fort besoin d'enracinement	Fort besoin d'enracinement	Faible besoin d'enracinement	Ensemble
1974	13 %	35 %	52 %	100 %
1978	14 %	40 %	46 %	100 %
1981	15 %	40 %	45 %	100 %

Sources : Enquêtes quantitatives périodiques effectuées dans le cadre du 3 SC. Echantillon de 2 500 personnes renouvelé à chaque fois.

— Dans de grandes entreprises, des cellules naissent qui ne figurent pas sur les organigrammes, des ateliers et des bureaux prennent vie. Les PME ont le vent en poupe alors que les grandes entreprises sont mal aimées.

— La centrale syndicale éprouve des difficultés croissantes à recruter et à faire entendre sa voix, mais la section d'entreprise conserve son efficacité et souvent l'accroît.

— Les centres d'intérêt se fragmentent : on aime le tennis ou le rugby et l'on se rapproche de ceux qui partagent les mêmes intérêts. Les quotidiens nationaux et les magazines généralistes ont la vie plus difficile que la presse régionale et locale ou les titres très spécialisés.

— Dans la vie politique et culturelle, le poids du local et celui des associations spécialisées s'affirme spontanément. La seule explosion qui se produise à l'arrivée des socialistes au pouvoir, en mai 1981, est celle des "radios libres" : le moyen de communication le plus capable de faire sentir à ses auditeurs qu'ils appartiennent à une communauté de sensibilités en même temps qu'à une unité géographique de taille très restreinte.

— Les Français vibrent de plus en plus en réaction à ce qui se passe sur la petite scène de leur vie quotidienne, de leurs préoccupations, de leurs émotions et de leurs intérêts personnels. De plus en plus, l'opinion publique ne se cristallise en force de contestation que sur le plan local et sur les problèmes de vie quotidienne. Les Français ne s'émeuvent pas outre mesure du chômage mais il peut exister, comme à Longwy, des poches d'émotion. De même, les Français ne s'enflamment plus pour un débat idéologique, mais bon nombre d'automobilistes parisiens se dressent avec passion contre l'obligation d'allumer, la nuit, leurs codes en ville.

— Des actions spontanées adoptent facilement la voie de la cellulisation. Tel est le cas, par exemple, de l'auto-défense. D'assez nombreux Français sont sensibilisés à la violence. Au lieu de faire appel à l'Etat central, à sa police — ce qui serait le comportement traditionnel et normal des Français — beau-



coup achètent des fusils et s'organisent entre eux. Ils essaient de régler le problème de la violence et de se rassurer en organisant une petite cellule informelle, plutôt qu'en recourant à l'institution centrale formalisée.

Le désajustement

Face aux deux évolutions en profondeur de la socio-culture que nous venons d'évoquer, les changements des institutions, des structures formelles et des procédures d'action plus ou moins institutionnalisées des pouvoirs n'ont pas été nuls mais sont restés très insuffisants : un désajustement s'est creusé.

La structure formelle de la famille a changé : l'épouse a acquis des droits égaux à ceux de l'époux, l'âge de la majorité a été ramené à 18 ans, le divorce a été facilité... Les grandes entreprises ont de leur côté amorcé une évolution en vue d'ajuster leurs structures et leur vie aux changements des mentalités de leurs personnels : institutionnalisation des courts-circuits aux structures hiérarchiques ; consécration officielle du rôle spontanément pris par les unités vivantes tels que services, ateliers, bureaux ; formalisation des processus de recherche de consensus ; recours délibéré à l'informel, etc. Mais ces évolutions sont encore insuffisantes pour que la grande entreprise soit devenue un lieu d'épanouissement en même temps que d'efficacité.

L'Etat, lui aussi a bougé : son innovation majeure a sans doute été l'institution du régime présidentiel, face à face et succédané de dialogue entre le citoyen et le pouvoir suprême qui court-circuite la cascade hiérarchique.

Mais les structures de l'Etat, celles des grandes administrations, celles des grandes organisations politiques, confessionnelles, syndicales, construites à l'échelle nationale selon un modèle pyramidal et très centralisé, ont peu évolué au cours des vingt dernières années sinon pour se renforcer. Et l'urbanisation n'a fait qu'accentuer le phénomène en coupant le citoyen des circuits informels d'intervention politique qui caractérisaient la vie des petites communes. Le débat public, animé par les grands médias et les leaders nationaux, est lui aussi national et pyramidal ; et l'impression de froideur ressentie par le citoyen est renforcée par la forme la plus souvent soit idéologique soit rationnelle et technocratique du discours politique (2).

Les Français les plus en phase avec le changement socio-culturel quittent, tranquillement, sur la pointe des pieds, sans protestation, la grande société institutionnalisée qui leur paraît froide et étrangère. En quelque sorte, ils rentrent chez eux, dans leur petite vie personnelle, dans leur petite société.

(2) Il faut noter cependant que la campagne présidentielle de François Mitterrand a tranché par son ton affectif et la mise en avant de petites cellules : village, équipe...

Tableau 3 – Ce sont les institutions proches et décentralisées qui trouvent grâce aux yeux des Français

Voici une liste d'organismes : voulez-vous m'indiquer, pour chacun d'entre eux si son activité vous paraît servir ou aller à l'encontre des intérêts du public ?

	Sert l'intérêt du public	Va à l'encontre	Sans réponse
Maire	66 %	9 %	25 %
Petites entreprises	54 %	11 %	35 %
Gouvernement	48 %	22 %	30 %
Parlement	40 %	15 %	45 %
Télévision	35 %	24 %	31 %
Administration	41 %	31 %	28 %
Grandes entreprises	33,5 %	30 %	36,5 %
Syndicats	33 %	27 %	40 %
Eglise catholique	25 %	21 %	54 %
Partis politiques	21 %	35 %	44 %

Source : Sondage COFREMCA, intégré dans le système COFREMCA de suivi des courants socio-culturel. Echantillon représentatif de la population française de 2460 personnes. Sondage effectué en juin-juillet 1978.

Leurs opinions manifestent ce retrait. Les grandes organisations, les structures centralisées et impersonnelles leur paraissent froides, lointaines et suscitent de leur part des réactions négatives (voir tableau 3). Les petites entreprises sont plus appréciées que les grandes ; les maires et les municipalités que le Gouvernement, le Parlement et l'administration ; l'Eglise catholique, les syndicats et les partis politiques sont particulièrement dépréciés (3).

Le système national représentatif, qui organise notre vie politique démocratique, est lui-même vulnérabilisé par ces évolutions. Constitué par un foisonnement d'interactions et de communications, par un équilibre de mœurs plus ou moins stable, qui se développent dans le cadre formel très général et très lâche que dessinent une constitution et une loi électorale, ce système a en effet besoin, pour rester vivant, que les citoyens s'intéressent aux problèmes généraux et nationaux et qu'ils conservent le goût de déléguer.

En l'absence de réponses institutionnalisées aux changements de la socio-culture, nous assistons au développement d'une sorte de *self-service* ; des

(3) A part une amélioration récente et peut-être passagère, consécutive à l'arrivée des socialistes au pouvoir, les attitudes à l'égard des centrales syndicales et des grands partis politiques ne cessent de se détériorer depuis une dizaine d'années.

structures informelles de plus en plus cellulisées se développent spontanément et parfois en infraction avec la loi : associations, vie locale, périodiques spécialisés ou locaux plutôt que généralistes et nationaux, Citizen Band, radios libres, etc. Dans un tel contexte, les velléités d'autorité parviennent souvent à un effet inverse de celui qui est recherché ; par exemple, elles créent de l'informalité (travail noir, économie parallèle, non respect des signaux de circulation) plutôt que de l'ordre formel. Il s'établit ainsi un *feed back* positif qui fait que la fuite vers les petites cellules et les structures non hiérarchiques et informelles s'alimente d'elle-même.

Dans cette perspective, une décentralisation réelle apparaît comme une nécessité impérieuse. Mais la décentralisation qui apporterait un élément de réponse au problème du désajustement des institutions à la socio-culture et qui serait ressentie positivement par une proportion importante des Français devrait aller très près de la base et affecter les tout petits cercles : le département plutôt que la région et la localité plutôt que le département... Elle devrait affecter la vie quotidienne des Français. Et peut-être devrait-elle aussi — au moins dans certains cas — être arrachée par la base plutôt que concédée par l'autorité.



Réforme territoriale et rapports de force

François Dupuy (1)

Attention, écrit le sociologue, la réforme des collectivités locales doit tenir compte du jeu des acteurs – élus et notables – ainsi que des relations de pouvoir qui caractérisent le «système» français.

Nous vivons sur l'idée d'une centralisation effrénée et d'une tutelle tatillonne. Mais en réalité, les relations entre le centre et la périphérie sont plus complexes et se déroulent suivant un vaste schéma de «régulation croisée» dans lequel contrôleur et contrôlé sont plus complices que rivaux.

Le véritable blocage ne vient pas tant des administrations centrales que du département et des cumulards qui verrouillent les relations. L'enjeu est donc d'instaurer, de favoriser un véritable redéploiement des pouvoirs par l'instauration d'une région puissante, à condition qu'elle-même ne tombe pas dans le travers que connaît aujourd'hui le département.

Toute réforme pose un problème stratégique : elle est destinée à modifier le fonctionnement d'un système en place qui, au delà des règles juridiques et formelles qui le définissent, se caractérise par des régulations profondes nées de l'histoire. Le changement ne peut se produire, et a fortiori dans le sens souhaité, que si un diagnostic exact et complet a été préalablement porté sur le fonctionnement du système, permettant le repérage des «zones molles». C'est par celles-ci en effet que l'ensemble peut être atteint et que les effets peuvent être maîtrisés, beaucoup plus que par un discours sur les principes de l'action et des dispositions volontaristes toujours guettées par l'inefficacité.

La gestion territoriale française constitue un système

Quel est aujourd'hui le problème posé par la gestion territoriale ? Nous vivons sur la double idée d'une centralisation effrénée et d'une tutelle tatil-

(1) Centre de Sociologie des Organisations, CNRS

bonne de l'Etat et de ses représentants sur les collectivités locales. En d'autres termes, la bureaucratie imposerait aux forces vives du pays ses principes d'action et les condamnerait à une asphyxie préjudiciable au développement harmonieux de l'ensemble national. Il y a donc deux hypothèses implicites dans ce diagnostic : l'une, sur le fonctionnement de la bureaucratie, postule que celle-ci développe sa logique interne tout au long de sa pyramide, de façon parfaitement indépendante par rapport aux pressions de l'environnement ; l'autre place cette bureaucratie au centre de la gestion publique française et la suppose capable de plier tous ses partenaires, en particulier politiques, à sa rationalité ! Cette perception des choses apparaît clairement dans certaines dispositions de la loi qui vient d'être votée, en particulier dans celles qui transfèrent les pouvoirs exécutifs aux conseils généraux, et dans celles qui établissent un contrôle a posteriori des collectivités locales.

Mais avant de s'interroger sur les chances de succès de telles mesures, encore faut-il se pencher sur le diagnostic. L'administration française est centralisée, c'est vrai, mais ça n'est vrai qu'en première lecture. Cette centralisation ne procède pas du désir de pouvoir des instances centrales et de leur capacité à tout confisquer à leur profit (2). Elle résulte d'une forte liberté de la base, capable d'utiliser la complexité des textes pour déterminer elle-même sa propre zone de compétence, et renvoyer vers le sommet les décisions qui font problème. Dans ce jeu entre le centre et la périphérie administrative rien n'indique, bien au contraire, qu'il y ait une forte solidarité de l'ensemble de l'appareil face à l'extérieur. Si haute administration et notables politiques nationaux s'interpénètrent fortement au niveau des carrières (3), la relation est la même au niveau départemental. Se définissent ainsi, en première analyse, deux niveaux d'action mêlant étroitement notables et fonctionnaires.

Regardons fonctionner le système départemental (4) dans ce qu'il a de plus traditionnel depuis la loi de 1884. La première chose qui frappe est l'homogénéité du découpage politique comparée à l'hétérogénéité du découpage

(2) Nous utilisons ici à la fois les travaux de Pierre Gremion et ceux de Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig. Voir :

Grémion, Pierre. — *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. — Paris, Ed. du Seuil, 1976

Crozier, Michel et Thoenig, Jean-Claude. — «La régulation des systèmes organisés complexes». — *Revue Française de Sociologie*, I, 1975

(3) Voir la démonstration que Michel Crozier fait du mécanisme de la centralisation dans «Où va l'administration française». Crozier, Michel et alii. — *Où va l'administration française*. — Paris, Editions d'organisation, 1974. Chapitre 1.

(4) L'analyse de ce phénomène se trouve actualisée dans un ouvrage récent : de Baecque, F. et Quermone, J. L. — *Administration et politique sous la Cinquième République*. — Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1981. Chapitre I : «L'interpénétration des personnels».

administratif. Il n'existe pas en effet une administration qui reproduise la hiérarchie des échelons électoraux, département, arrondissement, canton et commune. A notre connaissance, aucune agence de l'Etat ne reproduit ce modèle : le Ministère de l'Intérieur a ses préfectures au niveau départemental et ses sous-préfectures dans le cadre des arrondissements ; l'Equipement a une structure départementale forte, un découpage territorial qui lui est propre, les subdivisions, qui ne recouvrent exactement ni les communes ni les cantons, et des arrondissements qui peuvent être soit géographiques, sur le modèle politique, soit fonctionnels, par secteurs d'activité ; la Santé est organisée, sous l'autorité des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales, en secteurs d'importance très variée, chapeautés par un corps d'Inspecteurs compétents sur l'ensemble du territoire de la DDASS ; qui connaît avec précision l'organisation territoriale du Ministère de l'Economie et des Finances et celle du Ministère du Budget, éclatées entre les services du Trésor, ceux des impôts, des douanes, de la concurrence et des prix, représentées par les recettes perceptions ou les centres des impôts, sous la responsabilité du Trésorier Payeur Général, du Directeur des Services Fiscaux, du Directeur Régional des Douanes ?

Bref, si le département est bien le niveau fort de la gestion publique en France, il est marqué par une extrême diversité de ses sous-divisions, qui rend complexe l'appréhension de son fonctionnement réel. Néanmoins le modèle général est bien celui d'un préfet, exécutif du département, coordonnant l'action des autres unités administratives, et contrôlant a priori les décisions et l'action des collectivités locales.

La tutelle donc. Implique-t-elle une relation de concurrence, de rapports conflictuels entre le contrôleur et le contrôlé ? Jean-Pierre Worms le premier a montré qu'il n'en est rien (5), et qu'il est plus juste de parler de complicité, d'échange entre un préfet désireux d'être informé de ce qui se passe dans le département, et des maires demandant en échange souplesse et privilèges pour leurs administrés. Poursuivant cette analyse, Jean-Claude Thoenig et Michel Crozier ont formalisé le modèle et l'ont appliqué à l'ensemble des liens unissant bureaucrates et notables. Bien que parfois à la limite de la caricature, leur argument permet de faire ressortir les points suivants : les deux filières politiques et bureaucratiques ne sont pas en situation de rivalité. Au contraire, chacune d'entre elles régule l'autre. Ce qui les caractérise en effet, c'est la stratégie de l'évitement développée à tous les niveaux, et qui rend impossible la communication ascendante ou descendante au sein de la même filière. Toute communication entre deux éléments d'un même ensemble passe donc par un membre de l'autre ensemble produisant un vaste schéma

(5) Worms, Jean-Pierre. — *Le préfet et ses notables*. — Sociologie du Travail, III, 1966. pp. 255-260

de «régulation croisée». En quelque sorte tout le monde manipule tout le monde, avec comme limite la forte convergence d'intérêts qui unit les partenaires.

Quelles en sont les conséquences du point de vue qui nous occupe ? Relevons-en simplement trois :

— C'est un système secret, qui exclut le public. Celui-ci n'est consulté qu'à intervalles réguliers, lors des élections et le système fournit à ceux de ses membres qui jouent le jeu suffisamment d'atouts pour assurer leur réélection.

— Il est par définition conservateur. Etant le résultat d'un subtil équilibre établi au cours des temps, il admet mal à la fois les initiatives hasardeuses et les réformes qui viendraient bouleverser son fonctionnement. Qu'on y prenne bien garde : le système politico-administratif départemental français s'est déjà opposé avec succès à des tentatives perturbantes pour lui. Qu'est-il advenu par exemple de la loi sur les fusions et regroupements de communes de juillet 1971 ? Qui s'est mis en travers d'une innovation aussi importante que celle constituée par l'ANPE (6) ? Nous reviendrons plus loin sur cette forte capacité de défense.

— C'est un système qui secrète des privilégiés et des exclus. Les exclus, ce sont la masse des petits maires, ceux qui n'exercent que ce seul mandat dans des communes de petite taille, partiellement dépourvues de moyens. Les privilégiés ce sont les cumulants, ceux qui grâce à leurs mandats se trouvent à tous les niveaux de passage obligé de la communication et évitent ainsi de se faire manipuler.

Nous touchons là à nouveau un point fondamental pour juger de la réforme en cours. Le jeu avec les bureaucrates est actuellement une ressource indispensable aux mains des élus les plus démunis, qui leur permet d'échapper à la tutelle qui serait pour eux la plus contraignante, celle de leurs collègues cumulants. Autrement dit, en même temps que l'on aperçoit en quoi dans un tel système le cumul des mandats est une stratégie rationnelle pour ceux qui peuvent la pratiquer, on comprend que sa limitation autoritaire, voire sa suppression, pour difficile qu'elles soient, sont des conditions indispensables à toute transformation en profondeur du mode de gestion départemental.

On objectera, partiellement à juste titre, que ce système est celui de la France rurale. Certes, mais deux observations peuvent être faites :

— Dans le système politico-administratif français, il n'y a qu'une relation lointaine entre la structure de l'habitat et les modes de représentation. Il en résulte que cette France rurale pèse encore aujourd'hui d'un poids sans rap-

(6) Pour une interprétation de l'échec de ces réformes, voir : Dupuy, François et Thoenig, Jean-Claude. — «Le marchandage régulateur», in *La Sagesse et le Désordre*. — Sous la direction d'Henri Mendras. — Paris, Éd. Gallimard, 1980.

port avec le nombre des habitants qu'elle concerne. Implantée partout, bien introduite dans les instances centrales, au Sénat en particulier, elle est loin d'être démunie face à la technocratie ou à l'idéologie qui sont pour elle les deux faces du même danger.

— Des transformations se sont produites, c'est vrai, démontrant que rien n'est figé à jamais. Mais elles n'ont que très rarement été le fait de stratégies de réformes. Elles ont été entraînées par les profondes transformations de la structure géographique et professionnelle françaises mentionnées au paragraphe précédent. Ainsi la généralisation des très grandes villes, celles qui



comptent plus de 100 000 habitants, a-t-elle tendue à introduire un nouveau modèle, dans lequel le maire agit dans un système plus vaste que le département et peut « remonter » à Paris sans en passer par les instances locales, et en particulier sans le préfet. Peut-on, sans ironie, noter que ce second mode de régulation est celui de Marseille ? Pour notre part, nous pensons que c'est une des clés pour comprendre la réforme en cours.

Du système à la réforme

Ce qu'il s'agit de changer en fait, c'est un système fortement constitué très homogène et en même temps beaucoup plus indépendant de Paris qu'on ne le pense. Si le préfet est un des interlocuteurs obligés pour obtenir des entrées dans la capitale, on ne demande et on ne dit à celle-ci que ce que l'on veut bien lui demander et lui dire.

Dès lors, levons une première ambiguïté : une réforme régionale bien conçue et bien menée n'est pas une décentralisation enlevant du pouvoir central pour le conférer au niveau de la région ; le problème est bien plutôt aujourd'hui de centraliser par rapport au département, de faire sauter le verrou constitué par ce dernier et de constituer des entités intermédiaires assez puissantes pour être face à Paris des interlocuteurs réels, et pour confisquer progressivement au département son rôle du butoir. La première partie de la proposition est connue, la seconde l'est moins et elle est plus difficile à réaliser. Déjà les réformateurs de 1964 ont vu leur timide percée rapidement anihilée par les notables départementaux. Ceux-ci n'ont vu dans la participation à l'Assemblée Régionale qu'un titre supplémentaire, un cumul de plus ne remettant pas en cause le jeu fondamental.

Le progrès est aujourd'hui important avec l'élection de cette assemblée au suffrage universel. C'est une condition nécessaire pour donner à la nouvelle institution une crédibilité et un poids conséquent. Mais il est probable que cela ne suffira pas. Bien entendu, il faut faire allusion aux moyens financiers qui accompagneront ces nouvelles dispositions. Sur ce point cette loi, comme toute loi cadre, peut apparaître comme décevante, voire inquiétante. Pour la juger, il faudra attendre les arrêtés définissant les compétences financières en se demandant si les résultats des dernières élections cantonales ne viendront pas en modifier les contenus tels qu'ils étaient prévus. Mais le vrai problème est ailleurs, dans le département répétons-le. Là se posent un certain nombre de questions concrètes.

Le Gouvernement a eu raison de ne pas proposer la suppression des préfets, tel que cela a pu figurer dans le programme socialiste. Il n'existe, aujourd'hui en France, aucune force sociologique et politique susceptible de porter une telle mesure à sa réalisation. Il nous souvient, à ce sujet, une anecdote qui a valeur de démonstration : dans l'introduction d'un livre présentant les enquêtes qu'il avait lui-même commandées sur le fonctionnement du sys-

tème local, et parmi lesquelles on pouvait trouver celle de Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig citée plus haut, Monsieur Alain Peyrefitte tirait des conclusions curieuses : il fallait préserver le département comme unité de gestion de base, car traditionnellement la préfecture est un endroit auquel peuvent se rendre tous les habitants du département en une journée de cheval. Les auteurs des enquêtes présentaient des conclusions opposées. Mais eux étaient des intellectuels et non des politiques intégrés dans le jeu local.

Mais aujourd'hui quelles compétences respectives et quels moyens vont avoir département et région ? Qu'est-il prévu – hors l'élection des membres de l'assemblée au suffrage universel – pour que la région devienne à terme le niveau fort de la gestion publique française ? La loi actuelle porte davantage sur les libertés que sur les compétences et les ressources. Si l'exécutif est effectivement transféré au Président du Conseil régional, si la région devra assurer son «développement économique, scientifique, culturel, social et sanitaire», il n'y a encore rien dans les textes actuels sur les ressources. Tout cela est-il très différent de l'E.P.R. de 1972 ? Et le serait-il, aurait-on enfin levé l'hypothèque départementale.

Car, répétons-le, c'est là que se trouve le problème. La réforme, telle qu'elle nous est proposée aujourd'hui, prévoit un certain nombre de dispositions à ce niveau, et en particulier le transfert des pouvoirs exécutifs aux Conseils Régionaux, en clair à leur Président, et le contrôle a posteriori des dépenses engagées par les collectivités locales. En d'autres termes, ce qui est visé, c'est un allègement de la tutelle. Parallèlement, les pouvoirs du préfet sur l'ensemble des services extérieurs de l'Etat sont renforcés. Enfin, et ça n'est pas sans rappeler le fameux rapport Guichard, le texte reste élliptique sur le problème du cumul des mandats.

Reprenons ces éléments. Allègement de la tutelle : manifestement les auteurs de la loi la perçoivent comme une relation à deux. Or un certain nombre d'expériences récentes ont bien mis en évidence qu'elle ne peut être comprise que comme un rapport unissant trois acteurs : l'élu, le fonctionnaire et le public. Le premier nommé utilise le parapluie fourni par le second pour se décharger d'un certain nombre de décisions impopulaires, politiquement contre-intuitives, qui lui coûteraient un nombre plus ou moins importants d'électeurs. L'exemple de la réforme des permis de construire, toujours bloquée au Sénat est à ce sujet éclairant. Il s'agissait, avec beaucoup de prudence, de transférer la responsabilité de la délivrance du permis de construire aux maires des communes de plus de 10 000 habitants, dotées d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) approuvé, et qui en feraient la demande. Ces précautions très restrictives traduisent bien les hésitations du législateur. Or une enquête récente que nous avons effectuée (7) montre l'extrême réticence des

(7) Dupuy, François et Thoenig, Jean-Claude. — «Les services extérieurs de l'Etat face à leur environnement». — Rapport d'enquête, Paris, CSO-INSEAD, 1982.

maires à accepter cette responsabilité. La raison en est simple : la suppression de la tutelle place l' élu en situation de face à face direct avec l' électeur. Elle le met donc, dans la mesure où son objectif premier est d' obtenir sa réélection, en position d' extrême dépendance vis-à-vis des demandeurs, sans recours possible auprès de l' institution administrative.

Plus généralement, les acteurs locaux ont structuré leurs relations de façon à faire de la tutelle plus une ressource qu' une contrainte, et seule la rhétorique politique idéologique continue d' en faire un problème de principes. En fait, cette réforme n' intéressera directement que les maires des grandes communes, celles qui sont dotées de services techniques compétents et efficaces, capables de rivaliser avec les services extérieurs de l' Etat ; celles surtout dans lesquelles les décisions individuelles se noient dans la masse et n' ont pas d' influence directe sur l' équilibre politique.

Par contre ne va-t-on pas vers une très forte dépendance des petits élus vis-à-vis des notables ? Car ces notables, Président du Conseil Général, Parlementaires, etc. sont à la fois ceux qui ont les meilleurs réseaux de communication et d' information, et ceux qui disposent, dans leurs communes, des moyens les plus substantiels. Autrement dit, le transfert vers eux de compétences jusque là dévolues à l' administration, risque d' avoir pour effet de transformer le jeu joué par les petits élus et d' amoindrir leur capacité à éloigner la tutelle pesante de leurs collègues plus puissants par une relation privilégiée avec les fonctionnaires. C' est en ce sens là que cette réforme nous apparaît, dans sa forme actuelle, comme devant bénéficier avant tout au système notabiliaire. Ceci est d' autant plus vrai que l' absence de mesures concrètes sur le cumul des mandats, qui devraient intéresser non seulement le cumul département/région, mais encore les mandats départementaux eux-mêmes, laisse craindre un renforcement de ceux qui sont déjà les plus forts et les mieux nantis du système. Si tel devait être le cas, deux évolutions seraient possibles :

— ou bien la réforme régionale n' en est qu' une parmi d' autres et se contente d' élargir celles de 1964 et 1972, mais sans véritablement transformer la structure des rapports de force entre les différentes collectivités locales ;

— ou bien la transformation sera réelle et la région, dotée de vrais moyens, se constituera en super-département. Cela peut-être considéré comme un progrès, surtout par le système notabiliaire engoncé dans un cadre ressenti comme de plus en plus étroit. Mais rien ne permet encore de dire que ces travers, propres au système départemental, que nous avons énoncés plus haut, ne seront pas reproduits.

C' est là sans doute l' enjeu d' une vraie réforme, plus que la tentative de faire passer dans les structures ce qui n' est après tout qu' une rhétorique sur la décentralisation.

A propos de la décentralisation

Les fruits passeront la promesse des fleurs

Jean-Emile Vié (1)

Dans le discours politique contemporain, la décentralisation a pris tous les caractères d'un mythe. A travers les propos de ceux qui la prônent, elle présente le chatoiement des illusions qui flattent l'esprit de ceux qui en attendent une amélioration de leur sort ; elle en a aussi les contours imprécis et variables selon les interlocuteurs, mais surtout le caractère trompeur comme l'événement le démontre déjà.

Depuis de longues années, à vrai dire depuis que par le centralisme les régimes politiques, qui se sont succédé sur notre sol — royautes, empires et républiques — ont créé la France, détermine son contour, assuré ses frontières, assis ses institutions et son administration, établi la primauté d'une loi unique et semblablement appliquée, concilié l'ordre avec la liberté, le développement avec l'égalité et la fraternité, assuré aux Français un mode et un niveau de vie enviables, promu une civilisation à vocation universelle, il est devenu de bon ton dans nombre de milieux intellectuels de condamner le centralisme en raison de ses exagérations : toute puissance des ministères, prolifération des règlements, remontée trop fréquente des moindres affaires à Paris, entraînant délais irritants et décisions inadéquates.

En contrepartie, dans la bouche de ceux qui espèrent en devenir les bénéficiaires, je veux dire certains élus locaux, la décentralisation offre tous les avantages : efficacité administrative accrue, participation des intéressés aux

décisions les concernant, supplément de démocratie. Le grand mot cher aux politiques, démocratie, est jeté comme une bombe dans les jambes des jacobins. Grâce à la décentralisation, après les chaînes de la contrainte, les Français cueilleront les fleurs de la liberté retrouvée.

Tel est le thème, peu ou prou développé, depuis que Bonaparte premier consul mettant fin aux désordres de la Révolution, a rétabli l'administration locale de notre pays. Mais comme le vice ou la vertu, la décentralisation a ses degrés qui se descendent lentement l'un après l'autre à moins que, comme il l'a annoncé puis décidé, l'actuel gouvernement ne se jette délibérément au fond de l'abîme.

C'est, en principe, ce que la loi 82213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, immédiatement suivie de la loi 82214 portant statut particulier de la région de Corse, vient de faire. En 5 titres, 16 chapitres et 108 articles, elle bouleverse le fragile équilibre de notre vie locale et la plonge dans l'inquiétude et le désarroi.

En dehors de celles qui sont recherchées, les conséquences les plus évidentes sont déjà redoutables.

Le statut des communes n'est pas vraiment amélioré. Sa caractéristique actuelle est l'éparpillement : 36 394 communes allant des plus petits villages comptant parfois moins d'habitants qu'il n'en faut pour constituer un conseil

(1) Ancien Préfet de Région. Auteur de *La décentralisation sans illusion*, Paris, P.U.F., 1982

municipal, jusqu'à la ville de Paris. Rien n'y sera changé, comme l'écrivait le Sénateur socialiste Franck Sérusclat, à défaut d'une réforme communale profonde, la décentralisation se jouera sur 36 394 « théâtres d'ombres ». Le corps préfectoral, qui a fait la preuve de sa souplesse et de son efficacité dans les circonstances difficiles traversées depuis près de deux siècles par notre pays, disparaît. Les membres de ce corps, qui demeureront comme représentants de l'Etat auprès des départements et des régions n'auront plus de réels pouvoirs. En bonne règle, ils ne devraient plus porter le titre de préfet afin que le même pavillon ne couvre pas deux marchandises différentes. Il y aurait, en effet, abus de la part du gouvernement, et cela malgré le vœu compréhensible des intéressés, à utiliser le capital d'influence et de confiance acquis par les préfets au profit des représentants de l'Etat qui n'en seront désormais que les fantômes. La fuite des membres de ce corps, les uns se mettant au service des nouveaux maîtres, d'autres se réfugiant dans certains corps de fonctionnaires de l'Etat non encore démantelés; les derniers abandonnant purement et simplement la fonction publique, prouve cet état de fait.

Quant à la future efficacité administrative tant vantée, on peut douter que la multiplication des échelons, communes, groupements de communes, départements, régions, Etat, comme la juxtaposition d'autorités au chef-lieu des départements et des régions, n'entraîne pas conflits de compétences et retards, l'intervention des tribunaux administratifs ou des chambres régionales des comptes, naturellement lente et stricte, aggravant cet état de choses.

L'esprit de parti, demain plus qu'hier, exercera des ravages. Comme la dernière campagne électorale en a apporté la démonstration, la prise de contrôle des instances départementales est devenue un enjeu majeur. Le résultat des élections cantonales constituera désormais pour le gouvernement un succès ou un échec, en l'espèce aujourd'hui un échec qui explique la moindre hâte apportée à compléter la réforme et à fixer la date des élections régionales.

Il est d'autre part évident que les décisions locales seront à l'avenir largement inspirées de considérations partisanses et que recrutement de personnel, octroi des aides et des subventions, dévolution des marchés publics, localisation des équipements, délivrance des autorisations en seront affectés. Les amis politiques bénéficieront de leur engagement et les adversaires pâtiront du leur.

Cette politisation va même jusqu'à menacer les organes de contrôle dont l'impartialité et la compétence sont la garantie de leur efficacité. Le projet de loi relatif à la nomination des présidents des futures chambres régionales des comptes porte la trace du souci qui anime le gouvernement de conserver dans leur désignation une liberté d'action aussi grande que possible.

Il n'est pas davantage douteux que la décentralisation s'avèrera un luxe coûteux. La multiplication des assemblées locales, le caractère quasi permanent de leurs sessions, l'amélioration sensible du statut financier de leurs membres, les avantages de toute nature qui vont leur être octroyés, se traduiront par un accroissement des charges.

La création de services nouveaux et étoffés auprès de la région et du département, va être d'autant plus onéreuse que des augmentations de rémunération vont être consenties à leurs personnels. Dès à présent, il convient de relever que les fonctionnaires, qui abandonnent le service de l'Etat pour celui d'une collectivité locale, bénéficient, et cela en contradiction avec les dispositions législatives en vigueur, d'une amélioration de 15 % de leur rémunération sans parler des avantages divers offerts pour attirer les meilleurs d'entre eux.

La possibilité d'intervenir dans le domaine économique ne sera pas moins redoutable pour les contribuables locaux. Il est, en effet, évident que toutes les collectivités chercheront à attirer sur leur territoire l'entreprise qui assurera des emplois à leurs habitants, comme elles seront prêtes à tout faire pour éviter une fermeture d'établissement, même si l'évolution technique ou économique le condamne expressément.

Mais le plus grave est l'encouragement apporté à la renaissance des particularismes provinciaux. A cet égard, le statut particulier de la Corse est gros de menaces. Dans son article premier, il fonde sa justification sur les spécificités historiques et géographiques propres à la Corse. Il n'est pas une région qui ne puisse invoquer ces mêmes spécificités pour réclamer un même traitement. Après la Corse, ce seront la Bretagne, le Comté de Nice, la Savoie, l'Alsace, l'Occitanie, le Pays Basque, les départements et territoires d'outre-mer et pourquoi pas toutes les régions les unes après les autres, jusqu'à faire de la France un Etat fédéral, ou même à la réduire au domaine royal sur lequel règne Hugues Capet!

Il est, hélas, plus facile de défaire que de bâtir. A l'heure où l'évolution politique, économique, sociale et culturelle du monde pose tant

de graves problèmes, à l'heure où la crise internationale et nationale impose que toutes les énergies se rassemblent et se tendent pour la défense des valeurs spirituelles, de notre civilisation, ce n'est pas le moment, au nom des libertés locales et de l'identité régionale, de balkaniser la France.

Après la sévère leçon des élections cantonales, il est souhaitable que le Gouvernement reprenne conscience des dures réalités qui doivent inspirer son action. Faute d'une telle clairvoyance et d'un tel courage, aux fleurs fallacieuses de la décentralisation succéderont des fruits empoisonnés.

Pouvoir régional et politiques énergétiques

Avignon - 29 septembre - 1er octobre 1982

Association Internationale Futuribles

L'objectif du colloque sur *Pouvoir régional et politiques énergétiques* est de susciter une libre réflexion, largement ouverte au public, sur la formation au niveau régional de politiques énergétiques prenant en compte aussi bien la diversité des besoins que celle des sources, dans une perspective de développement régional intégrant les aspects économiques, industriels, écologiques et sociaux.

Ce faisant ce colloque doit contribuer :

- d'une part à examiner les modalités d'une planification décentralisée du développement en prenant appui notamment sur le cas des plans énergétiques régionaux ;
- d'autre part à procéder à un premier bilan critique des travaux entrepris (méthodes et résultats) sur la politique énergétique à l'échelle régionale, à charge notamment d'examiner :

- comment s'articule, au plan régional, la formation des politiques énergétiques avec les formes de développement économique et social ;
- comment concilier l'autonomie et la diversité des approches régionales avec les impératifs de cohérence nationale.

Groupes de travail

A. Systèmes énergétiques et développement régional : les déterminants de la demande et de l'offre d'énergie

- Politique industrielle et besoins d'énergie
- Agriculture : production et consommation d'énergie
- Développement tertiaire et besoins d'énergie
- Espace et besoins d'énergie : habitat et transport
- Les économies d'énergie : politique régionale et normalisation
- Les industries énergétiques : les impacts économiques, sociologiques, écologiques et les systèmes industriels induits.

B. Les modalités de la planification régionale : exigences locales et cohérence nationale

- Les données statistiques régionales
- L'information : fiabilité et diffusion
- Participation : quels acteurs pour quelles décisions ?
- Les méthodes de prévision et de planification
- Bilan comparé des premières études régionales
- Articulation des plans régionaux et du plan national

Renseignements et inscriptions : Association Internationale Futuribles, 55, rue de Varenne, 75007 Paris. Tél 222 63 10, Télex FECPAR 201 220 F.

Informatique, télématique, décentralisation

Philippe Vuitton (1)

Le matériel informatique lourd entraînait la centralisation de l'information et des décisions dans l'entreprise, ainsi que leur concentration sur la région parisienne. L'essor de la micro-électronique, de la télématique, renverse cette tendance et ouvre la voie à un redéploiement des activités et des pouvoirs dans les organisations et sur l'espace.

L'informatique a été introduite dans l'entreprise pour automatiser des processus de traitement de l'information. Les matériels disponibles étaient essentiellement de grosses machines d'un coût élevé, nécessitant une concentration des personnels de saisie et d'exploitation. Cette concentration entraînait une normalisation des procédures administratives, une centralisation de la collecte, de la saisie et du traitement de l'information et, en définitive, de son utilisation.

Ces deux nécessités technique et économique ont entraîné une centralisation de la gestion dans les entreprises et le développement des centres informatiques au niveau du siège social, ces centres devenant de réels symboles du pouvoir dans l'organisation, comme sources de toute l'information utile. D'autre part, l'informatique à ses débuts nécessitait pour se développer un milieu ouvert à l'innovation, permettant les contacts et les échanges, disposant de spécialistes, avec une clientèle prête à s'engager dans son utilisation. La région parisienne était à peu près la seule à remplir ces conditions.

Ces courants complémentaires ont entraîné la concentration à Paris de

(1) Ingénieur, Ancien Elève de l'Ecole Polytechnique.

l'informatique française et cette concentration a elle même conforté une centralisation des centres de décision, créant ainsi un système stable de développement centralisé.

Ainsi les contraintes techniques de la première informatique ont entraîné une double centralisation : l'organisation dans les entreprises ; géographique sur la région parisienne.

Aujourd'hui l'évolution des matériels, le développement des réseaux de télécommunications, la difficulté de gérer des centres de saisie et de traitement trop lourds et l'action des pouvoirs publics, ont réussi à modifier quelque peu cette situation. D'où une informatique mieux répartie, d'abord par l'informatisation d'entreprises provinciales, ensuite par le développement d'une informatique décentralisée à l'intérieur des grandes entreprises.

Le développement des réseaux de transmission et des mini-ordinateurs donne naissance à une informatique qui impose peu de contraintes techniques et se plie aux options d'organisation de l'entreprise. D'une certaine façon, la décentralisation des grandes organisations est rendue techniquement possible par la télématique ; la gamme des matériels et des réseaux permet de créer dans l'entreprise les systèmes d'information et de traitement fournissant à chaque niveau tous les moyens d'action qui sont nécessaires selon le schéma d'organisation adopté.

Ces possibilités nouvelles vont trouver un champ d'application considérable avec le développement et la croissance de l'informatisation et l'apparition de la télématique dans les prochaines années.

L'informatisation de la société

En 1979, la dépense informatique en France représentait 2,5 % de la production brute. Dans moins de cinq ans, elle s'élèvera à 3,5 % et mettra la France en bonne position dans ce domaine (la part de la dépense informatique représentant en moyenne, dans les autres pays, de 1 à 1,5 % de leurs PIB). En 1985, il y aura environ 440 000 terminaux d'ordinateurs en service à travers le pays.

En 1970, 250 grandes entreprises possédaient 80 % du parc informatique ; en 1979, 10 % environ des entreprises utilisaient l'informatique. Les 320 entreprises qui emploient plus de 2000 salariés font près de la moitié de la dépense informatique et un millier d'entreprises environ font 80 %.

Cette situation est une conséquence du besoin de traitement d'informations qui augmente avec la taille des entreprises (gestion plus compliquée, planification, marketing...). D'autre part, l'investissement nécessité par le recours au traitement informatique n'est rentabilisé qu'au-dessus d'une dimension critique ; mais cette dimension diminue avec l'évolution des techniques.

En 1955, on évaluait à une cinquantaine d'entreprises le marché potentiel

des utilisateurs d'informatique dans le monde; aujourd'hui, ce chiffre dépasse plusieurs millions. En France, plusieurs centaines de milliers de petites et moyennes entreprises (auxquelles s'ajoutent les professions libérales) envisagent de s'informatiser pour améliorer leur gestion ou pour moderniser leurs outils de travail.

Parallèlement, la télématique, la bureautique et la robotique vont pénétrer dans l'entreprise. On admet que 40 % de la population sera employée en 1985 à des activités informationnelles (services qui créent, transmettent ou distribuent de l'information; activités de régulation et de financement; élaboration des produits nécessaires à l'activité informationnelle) contre 34 % en 1979; cela signifie que plus de 8 millions de Français seront affectés plus ou moins par la télématique et la bureautique dans leur travail. Ce chiffre ne prend pas en compte les activités de production qui seront concernées par le développement des machines-outils à commande numérique, de l'automatisation et de la robotique. Dès 1983, des robots intelligents (capables d'adaptation automatique à l'environnement) seront disponibles et devraient permettre d'assurer une meilleure compétitivité de la production nationale.

Cette pénétration sera accélérée par la pression de la concurrence internationale. On sait que depuis 1948, la productivité du secteur tertiaire et plus particulièrement du secteur de bureau n'a pas progressé de plus de 4%; or, le matériel de la bureautique permet d'envisager des gains de productivité appréciables.

On estime que 25 à 30 % des tâches de bureau sont automatisables et qu'une machine de traitement de textes apporte un gain de productivité supérieur à 35 %; la télécopie permet l'envoi d'une page en quelques minutes ou quelques secondes contre 24 h au minimum par la poste. La conception assistée par ordinateur assure un gain de productivité de 50 à 70 % et la robotique un gain supérieur à 30 %.

Une nouvelle organisation

Cette évolution affectera rapidement l'emploi et la vie professionnelle quotidienne de 5 à 6 millions de « cols blancs » (2,5 millions de cadres et plus de 3 millions d'employés de bureau). Un bon nombre des 140 000 dessinateurs utiliseront la conception assistée par ordinateur (sans compter les ingénieurs d'études, les architectes, les géomètres...). Enfin les activités de production seront touchées par l'utilisation des machines-outils à commande numérique, l'automatisme, la robotisation; ces techniques affecteront plusieurs centaines de milliers d'emplois d'ici 1985.

Or, ces matériels reliés au réseau réduisent ou suppriment les contraintes de localisation et de proximité pour les travaux dont ils assurent l'exécution. En fait, toute la logique de localisation de ces emplois peut être complète-

ment modifiée par l'utilisation rationnelle de la télématique. Elle permet la prise en compte par l'entreprise d'autres facteurs : coûts de l'immobilier, coûts sociaux de la concentration, coûts du transport des personnes. Elle peut remettre en question le mouvement de concentration urbaine, qui a pour causes principales le besoin de proximité dans les communications et les échanges ainsi que la recherche de l'économie d'échelle que permet la concentration.

Sans doute ne peut-on pas prévoir d'ici à 1985 un grand développement du télétravail ou du travail à domicile encore bien éloignés de nos mentalités et mal perçus par les responsables qui croient encore que l'efficacité est liée à la dimension des usines et à la concentration du capital, par les syndicats, qui s'élèvent contre ce qu'ils croient être un démantèlement de l'entreprise, ou par l'opinion publique qui ne voit pas venir l'évolution et la tertiarisation de notre société moderne et les conséquences possibles des techniques nouvelles pour l'amélioration des conditions et de l'organisation du travail.

Ainsi, dans les grandes banques, l'évolution des techniques a permis le traitement au niveau des agences de la part des dossiers de gestion de prêts individuels qui auparavant devaient remonter à Paris. La téléinformatique permettant aux agents locaux de disposer en temps réel de l'information (jurisprudence, réglementation, grandes orientations...) et de la connaissance subjective du terrain, fait de ceux-ci les meilleurs acteurs de la décision dans la plupart des cas.

Néanmoins dans beaucoup d'entreprises, les possibilités techniques, les avantages économiques et les considérations sociales ne l'emportent pas toujours et l'informatique reste concentrée. Le centre informatique demeure le symbole du pouvoir de la décision : il ne s'agit pas seulement de disposer de l'information, mais d'en contrôler la production. Et lorsque, par suite de considérations économiques et sociales qui écartent les grosses concentrations, l'exploitation c'est-à-dire les activités de saisie et de traitement sont décentralisées, la conception et le développement en revanche restent près du siège (et généralement parisiens).

L'enjeu est plus important qu'il n'y paraît de prime abord. Une étude entreprise par la D.A.T.A.R. en 1979, a montré que si l'informatisation des grandes entreprises entre 1972 et 1978 s'était faite de manière répartie, ce sont 10 000 emplois qui auraient pu être décentralisés et localisés en province.

Pour l'organisation même de l'entreprise, la décentralisation de la décision, distinguant le niveau de la tactique et de la stratégie, permet une souplesse inégalée et donne à l'organisation des facultés de réaction et d'adaptation largement supérieures à un système centralisé.

La connexion et le « temps réel » permettent d'assurer la cohérence permanente de l'ensemble et l'unité nécessaire.

L'informatique et plus particulièrement la télématique rendent possible

une plus large décentralisation des activités. En annulant pour partie les surcoûts liés aux distances, et en permettant la mise en relation directe des banques de données nationales ou internationales, avec une multiplicité d'utilisateurs, la télématique libère des contraintes liées à la centralisation des informations indispensables à la prise de décision. Les décentralisations récemment réalisées ou décidées dans les grands secteurs tertiaires (banques, assurances, administrations) illustrent cette potentialité.

D'autres enjeux

L'apport de l'informatique et de la télématique à la décentralisation peuvent s'appréhender dans deux autres directions majeures, extérieures à l'organisation de l'entreprise, au niveau de l'aménagement du territoire.

L'informatique peut donner des chances de développement aux entreprises locales, en mettant à la portée des entreprises petites et moyennes des informations ou des instruments de gestion auxquels elles n'avaient traditionnellement pas accès. Elle peut aider à créer les conditions du développement de l'initiative économique en réduisant les difficultés d'entrée sur certains marchés. Pour cela, l'étape préalable est le développement de l'équipement des entreprises, rendu plus aisé par l'existence d'un éventail d'ordinateurs capables désormais de répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises. L'évolution des techniques et des prix facilite largement cet équipement.

Ainsi, la densité d'intégration des composants d'un circuit est passée de l'ordre de la dizaine, au milieu des années 60, à quelques milliers en 1970 et près de 100 000 en 1979 ; elle sera de l'ordre du million en 1985. Un mini-processeur de quelques millimètres de côté a la même puissance de traitement avec une fiabilité meilleure qu'un ordinateur qui occupait il y a quinze ans une pièce entière. Le prix moyen du composant unitaire est passé d'environ 10 F en 1960 à 2 F en 1965, 10 centimes en 1970, 1 centième de centime en 1979 et doit encore s'abaisser.

Enfin, d'un point de vue général, l'industrie informatique est un enjeu économique considérable. 300 000 personnes travaillent actuellement dans le domaine de l'informatique, et les perspectives de développement, que ce soit dans la construction des matériels eux-mêmes ou parmi les utilisateurs, sont particulièrement importantes. Or, les entreprises d'informatique peuvent être localisées dans des régions qui, traditionnellement dépourvues de matières premières, étaient restées à l'écart de l'industrialisation. Il y a donc là une nouvelle "vague" industrielle qui intéresse au premier chef l'aménagement du territoire.

En 1985, l'industrie informatique au niveau mondial, aura dépassé en nombre d'emplois l'industrie automobile.

Décentralisation des activités et aménagement du territoire

Jean Bouchet, Michel Savy (1)

La décentralisation : ce thème politique traditionnel est devenu un thème d'actualité concrète. Les questions qu'il soulève, les domaines dont il relève sont multiples. Nous envisagerons ici principalement les aspects économiques de la décentralisation, la répartition des activités productives entre les régions. Il nous paraît en effet que sans décentralisation économique, la décentralisation politique n'aurait guère de prise sur les réalités sociales et territoriales de notre pays.

Pour saisir les données actuelles de la question, les perspectives ouvertes, nous ferons un détour rétrospectif : nous essaierons de dégager les dynamiques qui ont structuré l'espace économique français, et la contribution qu'y ont apportée les politiques d'aménagement du territoire.

L'économie française a connu au cours des vingt dernières années une série de mutations plus importantes que celles qu'elle avait dû effectuer depuis le début du siècle.

Quelques données de base

En 1950, 30 % de la population active travaillaient dans l'agriculture et 36 % dans l'industrie, 1/3 seulement dans les services. En 1980, moins de 10 % travaillent dans l'agriculture, à peu près 38 % dans l'industrie et plus de 52 % sont employés dans les services.

(1) Chargés de mission au SESAME.

Ces quelques chiffres donnent la dimension d'un mouvement qui s'est traduit par des transformations considérables du paysage économique et social de la France, c'est-à-dire de son territoire.

L'exode rural, l'absorption de la population des campagnes par les villes, l'entrée rapide sinon brutale d'une société relativement traditionnelle et agricole dans l'économie moderne ont considérablement modifié les systèmes d'organisation et de régulation de notre pays.

Les importations de l'industrie française représentaient 19,3 % du marché intérieur en 1970. En 1978, elles représentaient 25,6 %. Pour les exportations, les chiffres sont de 20,8 % en 1970 et 29,6 % en 1978. En 1960, les biens d'équipement représentaient 36,5 % de nos exportations industrielles ; en 1977, 50,3 %. Les biens de consommation courante respectivement 26,3 % et 17 %.

Au centre de ce mouvement, en dépit du fait que les chiffres de population active dans l'industrie ne se soient pas beaucoup modifiés relativement, se trouve le processus d'industrialisation des trente dernières années.

Trois grandes étapes le jalonnent et ouvrent aujourd'hui sur une quatrième : les restructurations, les processus nouveaux de localisation des activités et de développement régional. A chaque période, correspond une configuration progressivement différente de l'espace économique et entraîne ou s'accompagne d'orientations significatives de l'aménagement du territoire.

Reconstruction et croissance hexagonale : premières initiatives d'aménagement (2)

La première étape va de la Reconstruction à la signature du traité de Rome, en 1957. Elle se caractérise par la remise sur pied, puis la consolidation d'une industrie nationale capable d'apporter les biens nécessaires à la mise en place des infrastructures de base, de pourvoir au besoin d'équipement du pays et au renouvellement de son capital productif, d'assurer la production des biens de consommation courante et de les distribuer à travers l'ensemble du territoire.

Reconstruction, reconversion, remise en place et en œuvre des moyens de production, de consommation et d'échanges, c'est plus une période de rétablissement et en quelque sorte de gestation préparant une mutation industrielle qui caractérise les dix années qui suivent l'après-guerre.

Cependant, cette phase a déjà fourni l'occasion d'une accumulation plus

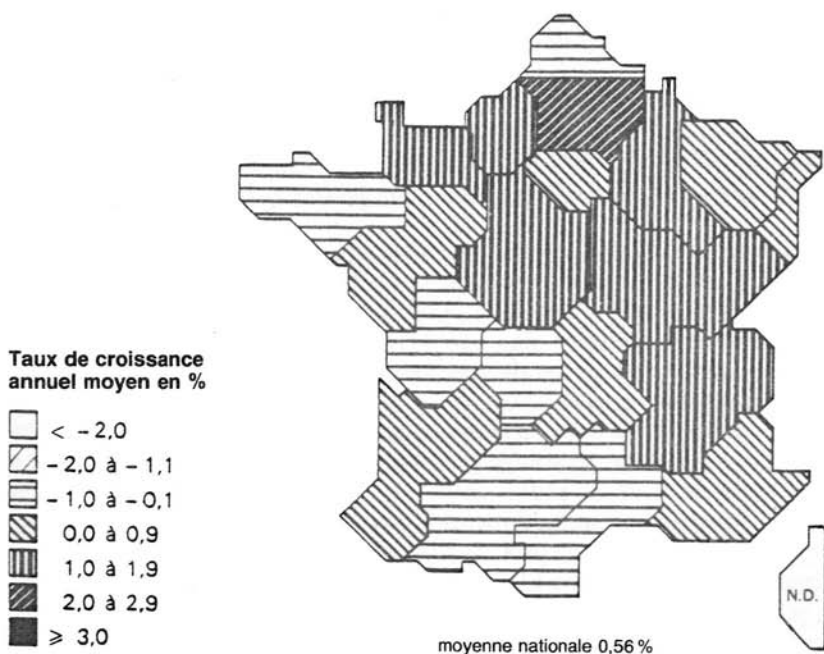
(2) Cette périodisation et les idées contenues dans cet article doivent beaucoup au travail collectif de réflexion du SESAME, équipe d'études et de prospective de la DATAR.

moderne du capital et de l'orientation vers des secteurs neufs dans le système de production.

Les industries de base, l'énergie, la chimie, l'aéronautique et l'armement et surtout l'investissement dans le secteur des biens d'équipement, notamment dans l'automobile, ont déjà opéré une modernisation considérable. C'est le début de l'accession à la consommation de masse pour l'automobile et la généralisation des équipements de base de la vie quotidienne pour la grande majorité de la population (électrification, distribution de l'eau, etc.). C'est aussi l'élargissement du marché des biens de consommation courante à une grande partie de la population.

Du point de vue de l'organisation de l'espace, la notion d'aménagement du territoire n'a pas encore véritablement émergé. C'est plutôt une conception planificatrice de développement sectoriel et de mise en place d'équipements qui s'impose aux pouvoirs publics.

Evolution de l'emploi industriel de 1954 à 1962 (3)



(3) cf. Valeyre, A. — *L'emploi régional de 1954 à 1979*. — Paris, SESAME-DATAR, 1981 — 67 p.

L'espace français est largement appréhendé comme un champ de développement économique où les préoccupations d'inégalités géographiques, d'actions prioritaires à l'égard de certaines régions ne sont guère perçues ou exprimées que par quelques théoriciens et quelques politiques. En rétablissant les industries de l'Ile de France, de Rhône-Alpes, du Nord-Pas de Calais et de la Lorraine, la reconstruction reconduit ainsi les spécialisations traditionnelles des régions françaises, la partition du territoire entre régions rurales et régions urbanisées et industrialisées.

Plus tard et faisant suite au cri de Jean-François Gravier, «Paris et le désert français», deux types d'actions vont cependant être mis en œuvre et jeter les prémises d'une politique d'aménagement du territoire.

Le premier type d'actions concerne ce qu'on appellera «les zones critiques» et s'appliquera à organiser la reconversion progressive des houillères et de quelques bassins d'emplois du Nord et des régions du Massif Central. C'est en 1954 la naissance du Fonds de Développement Economique et Social (FDES).

Un second type d'actions visera à enrayer la polarisation croissante des industries en Région Parisienne. Ce sera la procédure d'agrèments pour les entreprises industrielles et la mise en œuvre de premières primes pour le desserrement des activités, premiers pas vers la décentralisation.

Expansion et ouverture extérieure : mise en place et réalisations de l'aménagement du territoire

La deuxième phase qui va de la signature du traité de Rome en 1957 jusqu'à la première crise énergétique en 1973 – quinze années de croissance rapide de l'accumulation et de la production – est celle de la mutation industrielle proprement dite.

Du point de vue de l'industrialisation, trois mécanismes majeurs expliquent cette transformation :

— *Le premier réside dans l'accumulation intensive du capital sur des secteurs neufs et très rentables.* Ils sont la poursuite et l'extension de ce qui avait caractérisé la fin de la phase précédente.

A la construction mécanique et à l'automobile, il faut ajouter la montée du secteur de la construction électrique, les biens d'équipements pour les entreprises mais aussi les biens électroménagers, la diversification dans les branches de la chimie, du verre. C'est, parallèlement, la mise en œuvre des reconversions dans les secteurs traditionnels comme les houillères, le textile, et dès la fin des années 60, de la sidérurgie.

A cela, il faut ajouter l'intense effort de construction d'infrastructures nouvelles, notamment routières et autoroutières, d'électrification et d'amélioration du réseau ferroviaire, et de mise en place de zones industrielles, de

modernisation des structures portuaires et le flux considérable de la construction de logements qui, pendant une dizaine d'années, va osciller entre 450 000 et 500 000 logements construits annuellement.

— *Le deuxième moteur* de cette phase de mutation est *l'immersion progressive* de notre appareil productif dans *l'économie internationale*.

Aux flux commerciaux traditionnels, eux-mêmes en très forte croissance, viennent s'ajouter les flux de capitaux avec l'arrivée des investissements étrangers, notamment américains. D'autre part, la poursuite active de l'expansion des grandes firmes françaises les conduit à développer leurs investissements dans des zones où elles n'étaient jusqu'alors que faiblement présentes : l'Amérique latine (chimie, métallurgie), à engager des investissements conjoints dans certains pays de l'Est. Mais c'est surtout à une concurrence aiguë avec les pays industriels développés, notamment de la Communauté européenne, des Etats-Unis, puis du Japon que se trouve affrontée l'industrie française.

Les mécanismes mis en place et qui commencent à jouer un rôle pendant la décennie 60, vont imposer aux firmes françaises un rythme de modernisation et un niveau de compétitivité élevés. Ceci se traduira par un effort d'investissement considérable et une extension de l'industrialisation à l'ensemble du territoire. Parallèlement s'engagent des mouvements de restructuration interne aboutissant à des rapprochements, des absorptions, des accords entre les groupes, entre ces groupes et leurs sous-traitants, processus qui va façonner des structures industrielles plus spécialisées et plus hiérarchisées.

Ce grand mouvement n'ira pas sans une accentuation de la division du travail à la fois dans l'entreprise et sur l'espace national et international. Il conduira à une hégémonie croissante de la « Société industrielle » exercée sur des couches sociales et dans un champ idéologique en « décalage ». Ses conséquences sur l'équilibre et les modes d'occupation du territoire, où les turbulences migratoires entraînées par la mobilité professionnelle et la fascination du mythe urbain sont intenses, vont conduire à de graves remises en cause à la fin de la décennie 60, en même temps qu'elles souligneront certaines insuffisances structurelles de l'économie française.

— *Le troisième facteur* de la période d'industrialisation des années 60 tient à *l'utilisation de ressources de main d'œuvre* massives rendues disponibles par la modernisation de l'agriculture (4) et apportées par l'immigration. Cette force de travail distribuée à travers l'ensemble du territoire ou facilement mobilisable lors de la mise en place de la localisation d'établissements nouveaux va apporter à l'industrie française un concours décisif.

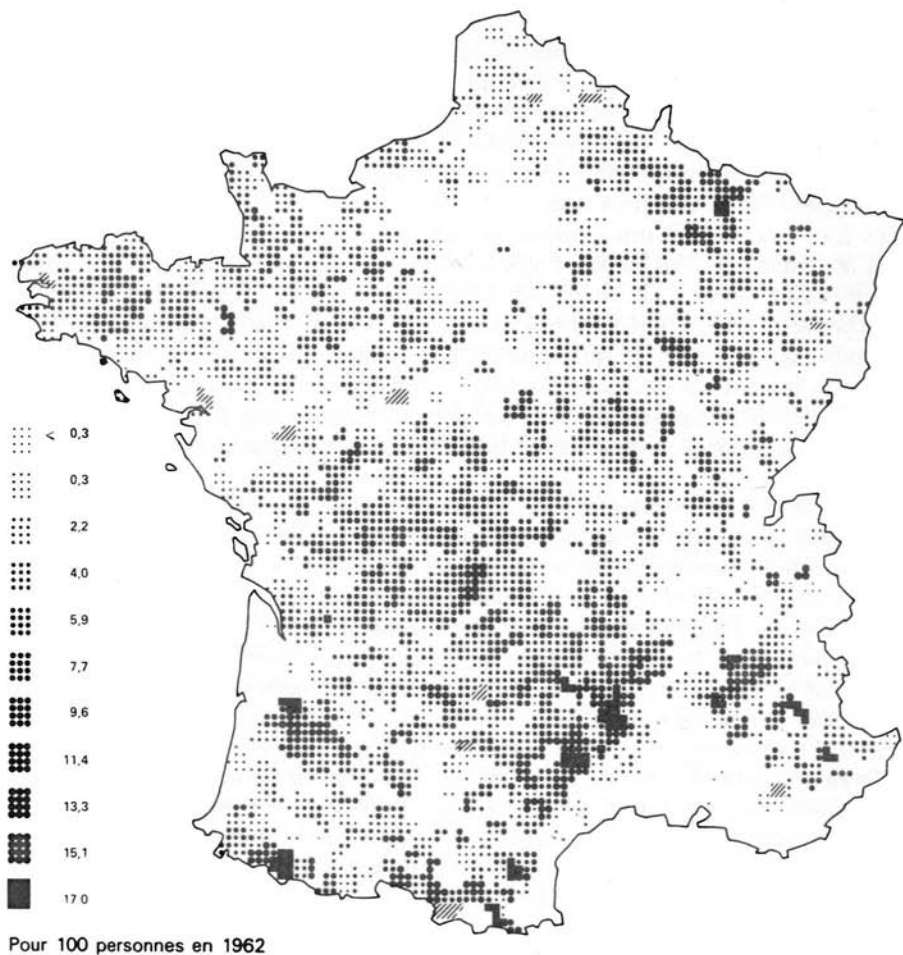
L'observation de l'industrialisation très dense des petites villes et des

(4) Voir les cartes des pages 50 et 51.

villes moyennes en France au cours des vingt dernières années met en lumière ce phénomène. 43 % des décentralisations industrielles entre 1960 et 1975 se feront dans les villes de 20 000 à 100 000 habitants ; 42,5 % dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants.

Les analyses économiques sur les facteurs de localisation des établisse-

Cantons ayant diminué de 1962 à 1968



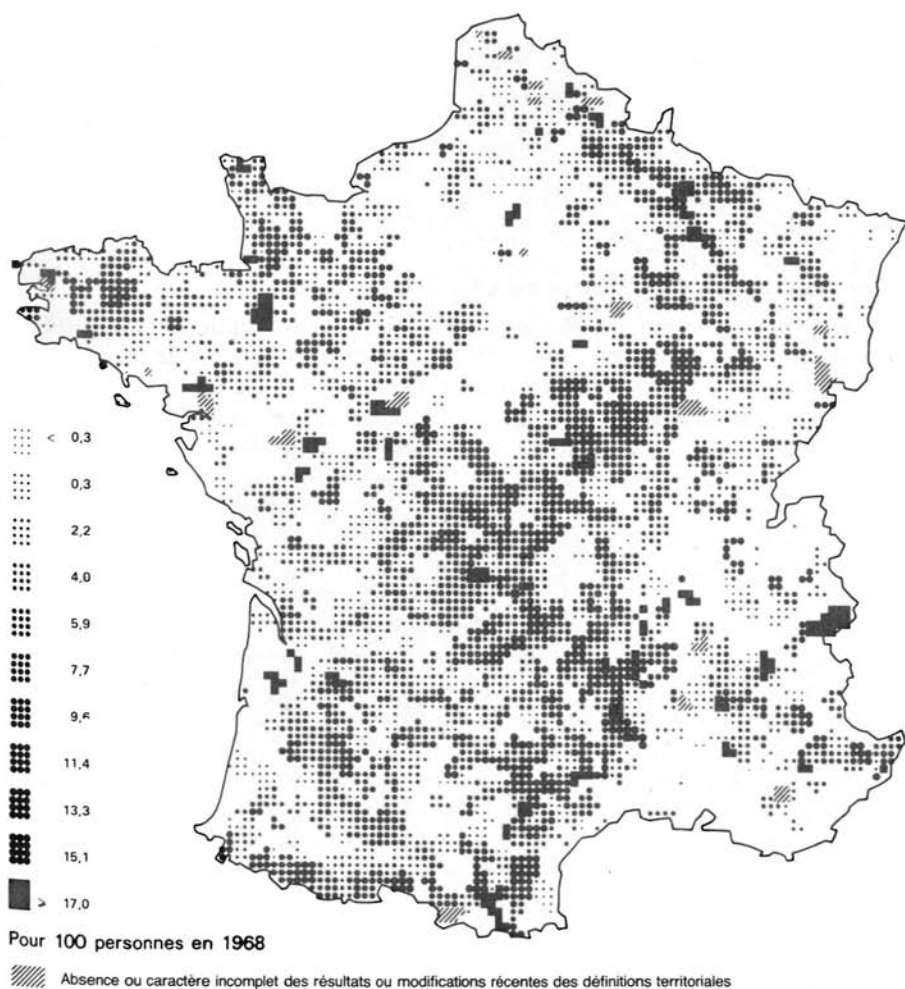
Source : DATAR-CAES

Décentralisation des activités et aménagement du territoire

ments industriels au cours de cette période soulignent l'importance des critères de disponibilité en main-d'œuvre, des coûts salariaux et du climat social dans la prise de décision des entrepreneurs.

Ce mouvement s'alimente aussi du flux des investissements étrangers, qui apporte un capital probablement plus mobile dans sa phase de création que

Cantons ayant diminué de 1968 à 1975



Source : DATAR-CAES

les structures de production nationales. On sait que, en 1975, près de 20 % de la population active industrielle était employée dans des établissements sous contrôle ou à participation étrangère majoritaire.

L'articulation étroite entre un système de production en expansion et la participation, même si elle est encore largement inégale, de la majorité de la population à la société de consommation de masse, définit un nouveau système de relations à la fois cohérent, rentable, certes objet de critiques, mais sur le fond efficace, soutenant l'expansion des années 60.

L'automobile, l'électroménager, la télévision, la croissance et l'amélioration des logements, l'amélioration des services publics contribueront largement à accrocher une majorité de la société française à l'idée des bénéfices de la croissance. Reste suspendue au dessus de ce mouvement et l'enrayant gravement dans certaines séquences, la difficile conjugaison entre croissance économique et développement global, entre expansion et inégalités, entre investissements productifs et vie collective, entre accession massive au bien-être matériel et revendications à la qualité de la vie individuelle et collective.

Les politiques d'aménagement du territoire

En France comme dans les autres pays industriels, continue de se poser la question de l'équilibre des rapports entre le développement de la société et l'impératif de la croissance industrielle. C'est pour sa part, et dans le champ qui est le sien, c'est-à-dire le soutien à l'expansion tout en s'efforçant de réguler les inégalités géographiques : économiques, sociales, démographiques, que va s'inscrire et se développer la politique d'aménagement du territoire.

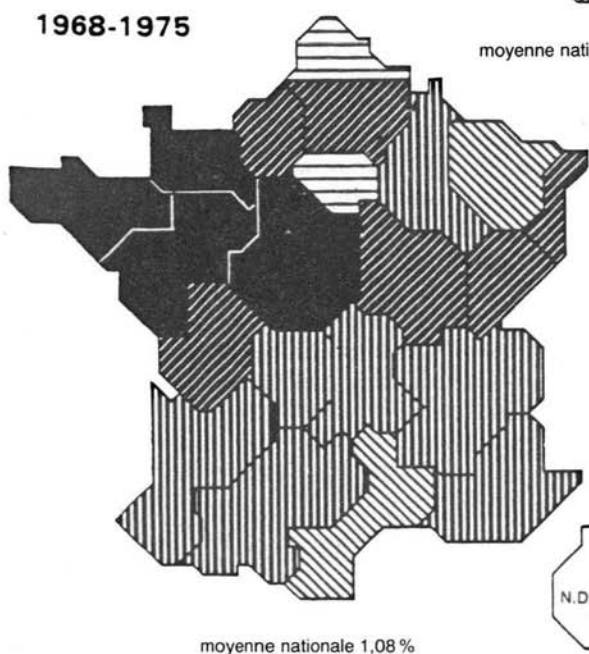
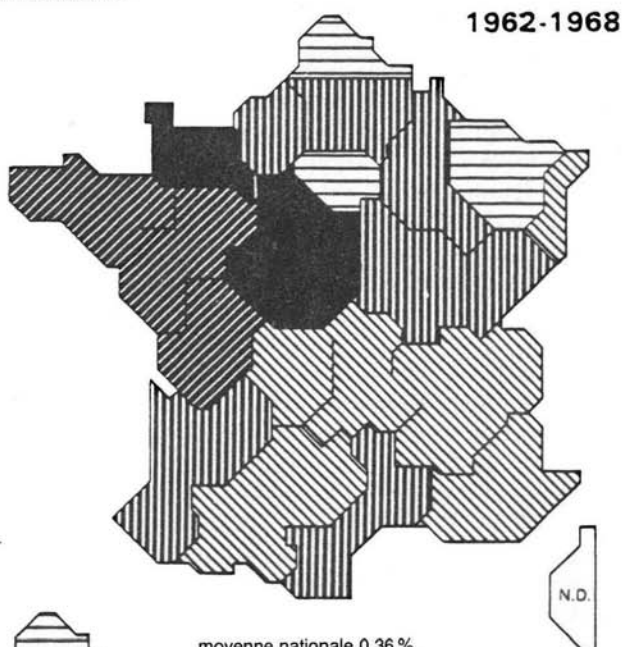
La période d'expansion industrielle est donc celle, selon l'expression de Henri Lefèvre (5), de la production de l'espace de la grande firme industrielle, par delà les bastions du XIX^{ème} siècle, sur une plus large part du territoire français.

En fournissant à elles seules, entre 1968 et 1975, 80 % des créations nettes d'emplois industriels, les branches de la construction automobile, de la construction mécanique et de la construction électrique et électronique se prêtent particulièrement bien à une segmentation spatiale de leur production. La grande firme, au lieu de concentrer en des établissements géants des travailleurs migrants, avec des difficultés de gestion de la main-d'œuvre et des coûts d'urbanisation croissants (d'économies d'échelle), tisse à travers les régions un réseau d'établissements multiples, implantés notamment sur les bassins d'emplois déqualifiés des régions d'exode agricole.

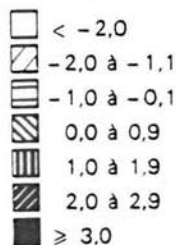
S'il correspond ainsi aux besoins objectifs de développement extensif de l'industrie moderne de l'époque, ce mouvement, spontanément amorcé dès

(5) cf. Lefèvre, H. — *Le droit à la ville*. — Paris, Le Seuil, 1981 (Coll. Points).

Evolution de l'emploi industriel



**Taux de croissance
annuel moyen en %**



les années cinquante avec le desserrement sur les villes proches de la couronne d'industries parisiennes, a besoin d'être soutenu, élargi, et parfois provoqué par l'Etat.

Ainsi s'élabore une politique originale d'aménagement du territoire, se fixant trois objectifs : établir un meilleur équilibre entre Paris et la province, industrialiser les régions rurales où les besoins en emploi sont très vifs, contribuer à reconverter des régions d'industrie archaïque (6).

Cette politique se veut à la fois pragmatique (elle prend effet à travers de multiples décisions ponctuelles) et fondée sur une conception globale du développement : l'action sur les activités productives proprement dites s'accompagne d'un ensemble de politiques sectorielles ou spatiales affectant les multiples dimensions de l'environnement social et géographique des entreprises.

Le système simultanément incitatif et dissuasif d'orientation de la localisation des investissements industriels reste bien le cœur du dispositif d'aménagement du territoire de l'époque. La procédure d'«agrément» limite sous l'autorité du Comité de décentralisation les implantations dans une «zone blanche» autour de Paris, tandis que la Prime de Développement Régional subventionne l'investissement créateur d'emplois dans les régions de l'Ouest, du Sud-Ouest, du Massif Central et de la Corse, dans une frange de zones d'industrie ancienne du Nord et de l'Est (7).

Complémentairement, l'aménagement du territoire accompagne le mouvement industriel d'une politique urbaine (les métropoles d'équilibres), d'une politique des transports (l'aviation de 3^{ème} niveau, plans routiers breton et Massif Central), d'une politique de décentralisation tertiaire et administrative (aux résultats, à vrai dire, limités), d'actions territoriales enfin : soutien aux activités agricoles et non agricoles des régions rurales en difficulté (Aide Spéciale Rurale), politiques spécifiques des «milieux sensibles» du littoral et de la montagne.

Dans le pourtour du Bassin Parisien, dans l'Ouest, on observe une réelle convergence entre les objectifs régionaux de l'aménagement du territoire et un mouvement du capital qui, toutefois, connaît une moindre diffusion dans la frange méridionale et du Sud-Ouest, hors de quelques pôles (au demeurant parfois fort importants, et dont Fos sur Mer est l'exemple le plus spectaculaire). C'est ce que montre le tableau suivant, qui compare emplois primés et emplois créés dans les huit ZEAT (Zones d'Etude et d'Aménagement du Territoire) entre les recensements de 1968 et 1975 (8).

(6) cf. Monod, J. et Castelbajac, P. — *L'aménagement du territoire*. — Paris, PUF, 1980 (Coll. Que sais-je?).

(7) cf. Durand, P. — *Industries et régions*. — Paris, Documentation Française, 1974.

(8) Extrait de «Les politiques sectorielles de l'aménagement du territoire : l'industrie», in *Après-demain*, n° spécial *Aménagement du Territoire*, n° 229, décembre 1980.

Décentralisation des activités et aménagement du territoire

Emplois primés et emplois créés de 1968 à 1975					
Milliers d'emplois	Emplois primés (PDR) (1968-1974) (1)	Emplois Industries manufacturières (1975) (2)	Evolution emploi industriel 1968-1975 (3)	Emplois primés emploi total (%) col 1/col 2	Emplois primés emplois créés (%) col 1/col 3
Ile de France	0	1288	48	0	0
Bassin Parisien	30	1218	196	2,5	15
Nord	50	509	34	9,8	147
Est	40	732	73	5,5	55
Ouest	88	610	115	14,2	76
Sud Ouest	57	455	44	12,5	129
Centre Est	22	838	68	2,6	32
Méditerranée	9	338	29	2,7	31
FRANCE	296	5981	511	4,9	58

Source : Annexes à la Loi de Finances : Répartition régionale du budget d'équipement et Aménagement du Territoire. — Paris, Imprimerie Nationale + Statistiques et Indicateurs des régions françaises. — Coll. de l'INSEE. Série R. annuel.

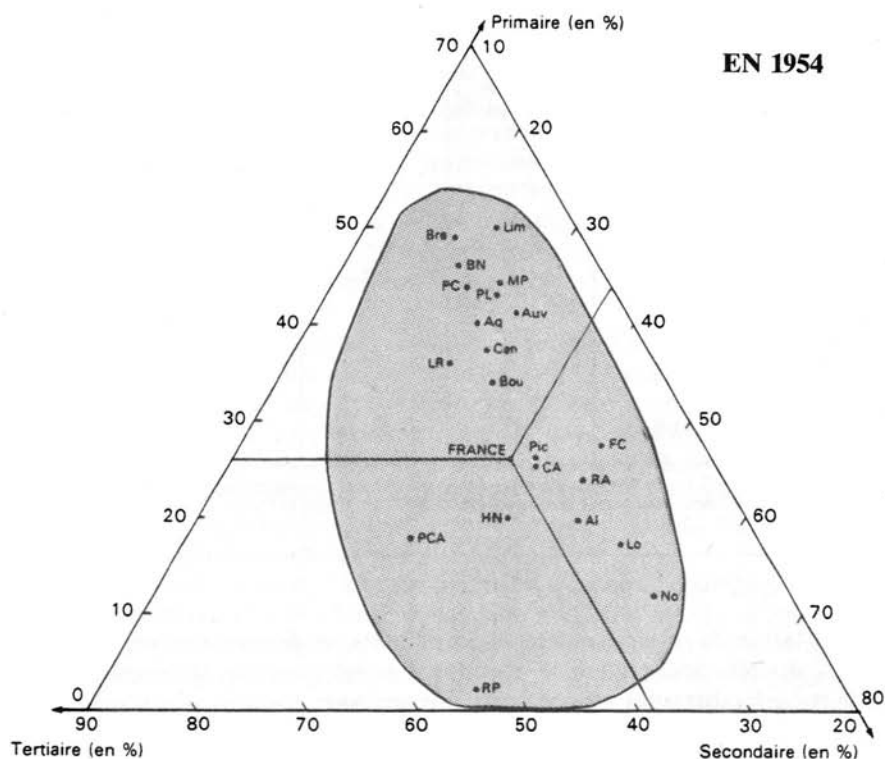
Au terme de ce mouvement, les structures productives des régions françaises, appréhendées selon le découpage traditionnel en trois secteurs, se sont considérablement rapprochées. Le territoire français n'oppose plus, à proprement parler, une France de l'Ouest rurale à une France de l'Est urbaine et industrielle.

Mais, d'un point de vue critique, on peut estimer qu'une nouvelle hiérarchie interrégionale s'est substituée à l'ancienne. Les fonctions de décision — techniques et scientifiques, culturelles, commerciales, financières, administratives et politiques — sont restées fortement concentrées dans le pôle parisien. Et la décentralisation industrielle s'est établie sur une nouvelle spécialisation régionale, non plus fondée sur la cohérence sectorielle locale, mais sur une qualification moyenne dans une filière de production spatialement segmentée. Ainsi peut-on distinguer espaces de commandement, de conception technique et de production très qualifiée ; espaces de fabrication qualifiée et de montage ; enfin espaces de production déqualifiée et d'assemblage (9 et 10).

(9) cf. Centre Confédéral d'Etudes Economiques et Sociales. — *Etudes sur des problèmes régionaux*. — Paris, CGT, 1977.

(10) Lipiezt, A. — *Le capital et son espace*. — Paris, Maspéro, 1977.

Répartition de l'emploi en trois secteurs



Source : INSEE, recensement de 1954

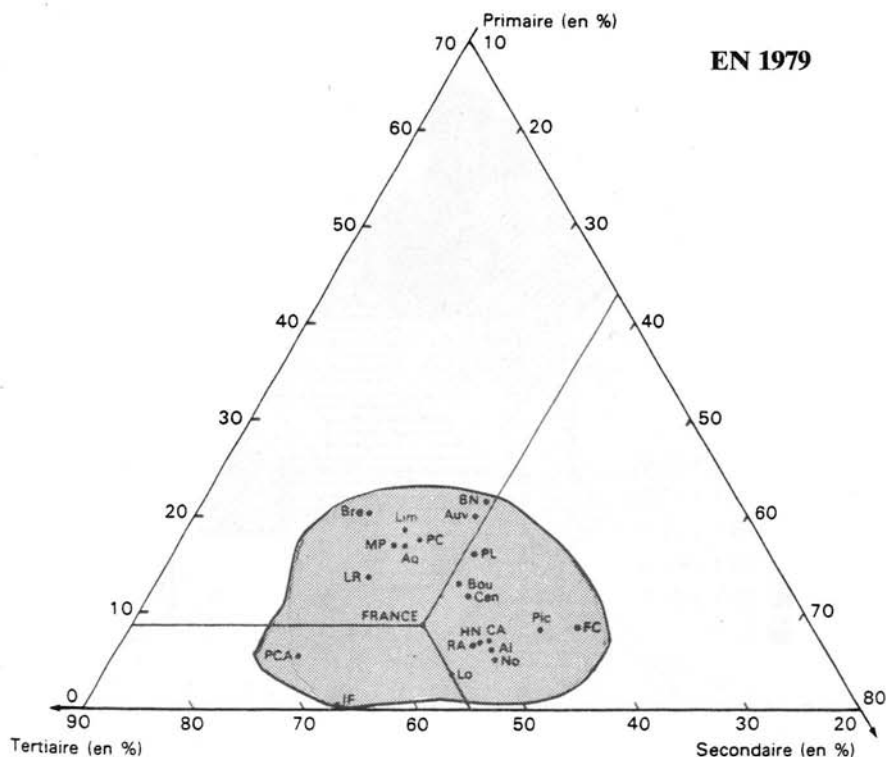
Cette différenciation ne s'appréhende guère à travers les statistiques d'emploi global. Mais, plus profondément, elle touche aux capacités régionales à animer leur propre développement, comme le montrera la période de crise ouverte en 1974.

La crise économique et les nouvelles questions à l'aménagement

Le premier choc pétrolier de la fin 1973 va révéler un certain nombre de fragilités majeures des économies occidentales.

L'inflation rampante depuis 1970 prend une dimension inquiétante alors que le système international ébranlé par l'affaiblissement du dollar souligne

Répartition de l'emploi en trois secteurs



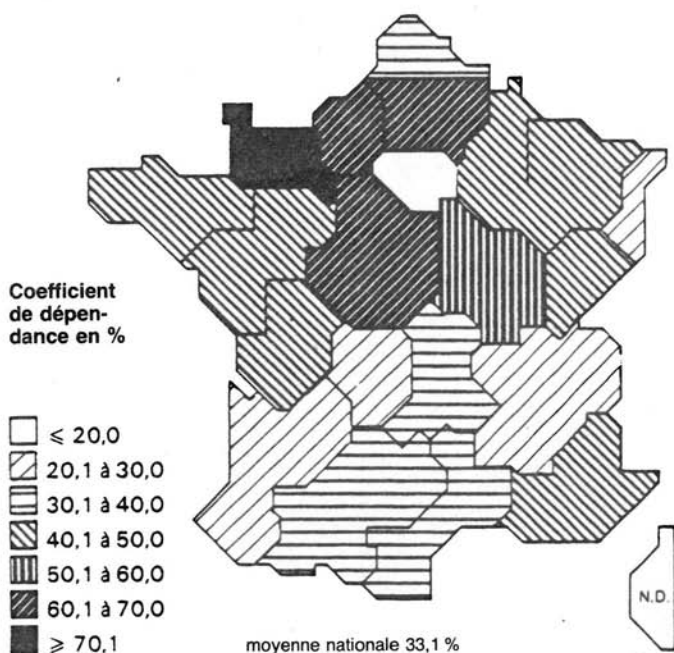
Source: Enquête sur l'emploi d'octobre 1979 — Collections INSEE D 73

la force des interdépendances dans lesquelles baignent toutes les économies industrielles.

Le redéploiement industriel. L'économie française résiste apparemment mieux que d'autres pendant les deux premières années, mais elle n'échappe pas à l'impératif du redéploiement auquel se sont déjà attelés les groupes leaders de l'industrie. La baisse de rentabilité se double d'une faiblesse de compétitivité au plan international qui impose une modernisation rapide du capital. Cette modernisation prendra trois formes :

— *La restructuration et le réaménagement des structures productives* par accords, concentrations, absorptions dans les secteurs de l'énergie, des biens d'équipements mais aussi de la production des biens durables pour les ménages.

Dépendance de l'emploi industriel en 1971 (11)



De huit constructeurs de véhicules automobiles au début des années 60, on aboutit à la constitution de deux grands groupes à la fin des années 70. Le même mouvement de restructuration se produit dans la sidérurgie, entraînant une compression drastique des effectifs et aboutissant à un duopole, obligé à aussi d'accroître considérablement sa productivité.

Les branches de l'énergie, la production des grands équipements dans la construction électrique et électronique voient s'opérer de vastes mouvements de regroupements visant à fournir la dimension nécessaire à la concurrence internationale.

A la période d'expansion antérieure de 5 à 6 % l'an, succède une phase de croissance modérée qui oscillera entre 2 et 4 % à partir de 1975. Les créations d'emplois dans l'industrie ne combrent pas les réductions d'effectifs ou les désengagements sectoriels.

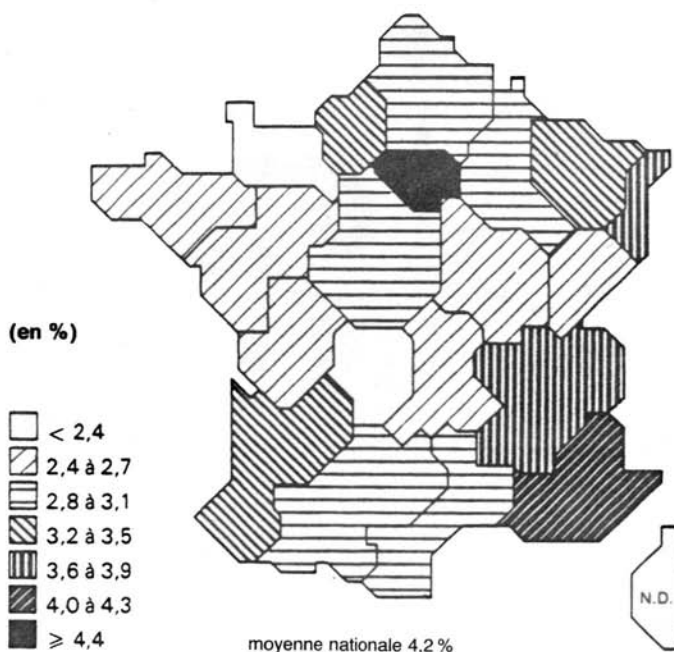
(11) La dépendance se mesure par la proportion de l'emploi régional relevant d'entreprises dont le siège social est domicilié dans une autre région.

Source : INSEE, repris dans *l'Emploi régional de 1954 à 1979*, op. cit.

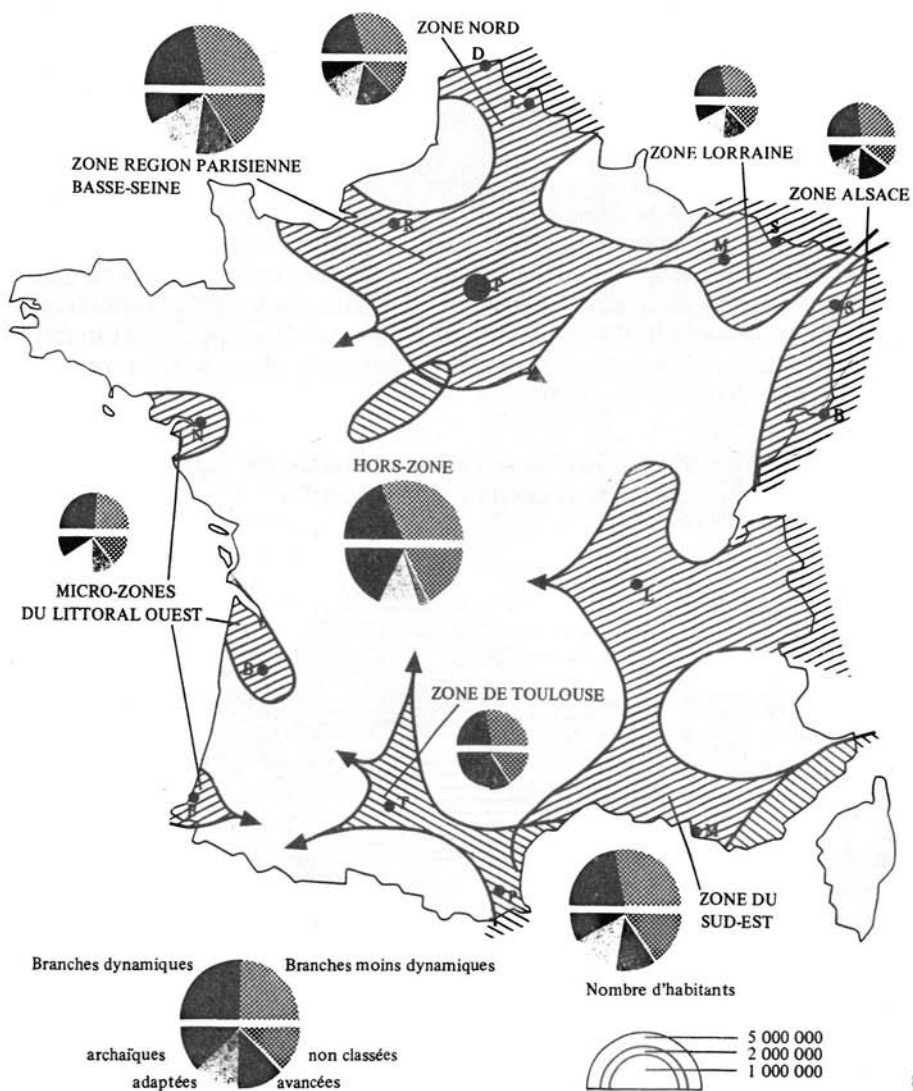
— *La modernisation technologique.* Si une des réponses à la crise actuelle de l'économie industrielle réside dans le renouvellement du capital et l'investissement dans les secteurs en expansion, une seconde tient sans doute dans la découverte et la mise en valeur de technologies nouvelles. Ceci paraît évident pour ce qui concerne le secteur de l'énergie, avec l'option électro-nucléaire destinée à assurer d'ici à 1990 le tiers des besoins énergétiques nationaux mais accompagne aussi le recours à l'énergie charbonnière et la mise en valeur des énergies nouvelles.

Il en va de même pour ce qui touche au secteur de l'électronique, des télécommunications et de la télématique. Ces branches s'avèrent à la fois des instruments de rationalisation en même temps que des branches de production en très forte croissance. Encore faut-il considérer que l'enjeu de cette bataille se définit autant en termes stratégiques — il faut maîtriser les différentes fonctions et composantes de la filière pour assurer un développement durable et suffisamment autonome — qu'en termes purement quantitatifs à travers la croissance de certaines productions.

**Proportion d'ingénieurs et de cadres administratifs supérieurs
dans la population active en 1975**



Evaluation de la population active vers 2000



Une prospective qui décrit un avenir «inacceptable» de l'espace français sans aménagement du territoire: «Une image de la France en l'An 2000. Le scénario de l'Inacceptable». —Travaux et Recherche de Prospective n° 20. — Paris, Documentation Française, 1971.

La bio-technologie avec la recherche génétique et l'application dans le secteur de la chimie, de la pharmacie, des engrais, de l'agro-alimentaire ouvre un champ jusqu'alors moins exploré mais sans doute aussi fécond à l'avenir industriel.

Enfin, et au-delà de ces trois exemples, c'est la modernisation de l'ensemble du système productif qui est en cours, modernisation qui s'appuie sur le transfert de technologies ayant leur propre autonomie mais permettant d'accroître l'efficacité des secteurs qu'elle féconde : automatisation de la production dans certaines unités automobiles, rationalisation et robotisation dans le traitement des matières premières et de la production de biens intermédiaires — chimie organique, production du verre, conserverie —, tâches de contrôle et de gestion.

— *L'émergence de systèmes industrialo-tertiaires.* Le couplage du processus restructuration de l'investissement/assimilation de technologies nouvelles, notamment l'électronique, transforme considérablement les rapports entre la production, la gestion, la recherche et la décision. A la coupure traditionnelle, entre secteurs productifs et services, se substitue la mise en œuvre de structures qui associent aussi bien au niveau stratégique — définition des produits, choix d'investissements — que dans la fabrication elle-même, le savoir scientifique et technique et l'action productive.

L'émergence de ces systèmes productifs complexes, intégrés, devient une des conditions pour obéir aux normes de compétitivité internationale.

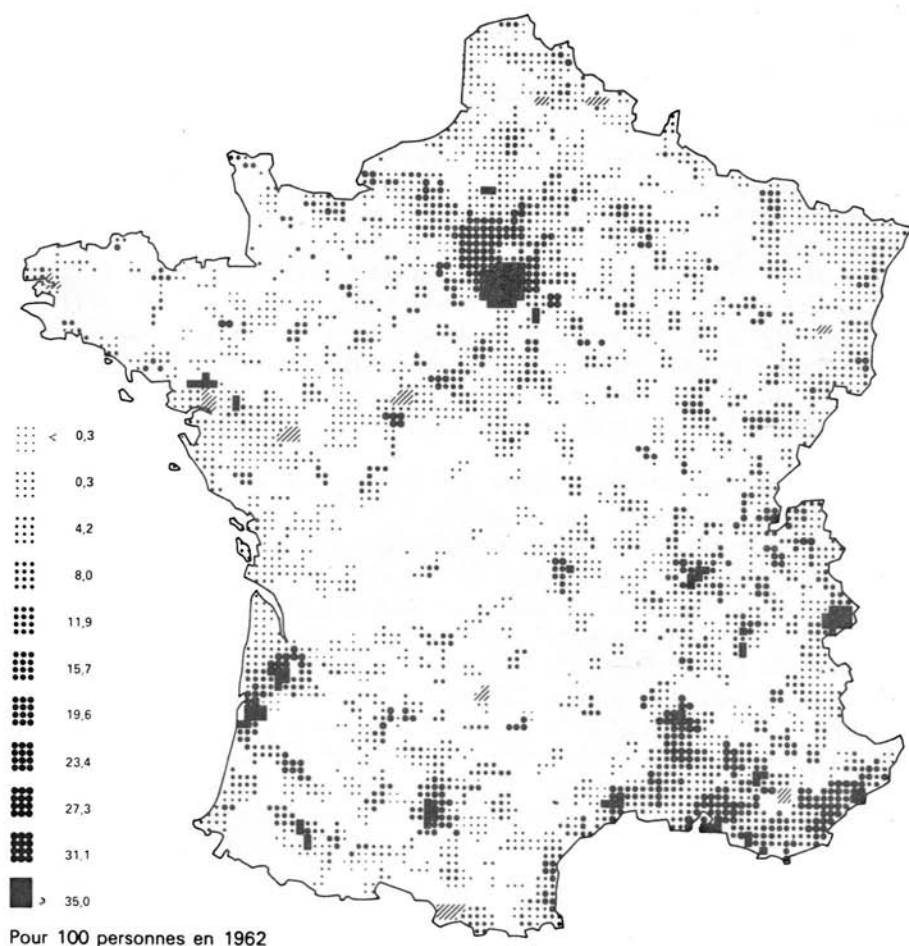
Ces composantes concourent pour imposer à l'industrie française un redéploiement intérieur et extérieur qui modifie progressivement la carte économique du territoire.

La bi-polarisation économique. En fait, deux ensembles de structures économiques cohabitent dans l'espace (12). Le premier est constitué des grandes entreprises au capital moderne largement internationalisé, ouvertes à la concurrence extérieure, habituées à l'exportation et disposant d'une trésorerie et d'un savoir-faire financier qui leur permet le redéploiement international, tandis que stagnent ou diminuent leurs effectifs employés en France. On les retrouve dans les secteurs souvent les plus dynamiques du point de vue de la croissance, capables de soutenir et de promouvoir des équipes de recherche aptes à l'utilisation des techniques et des informations les plus modernes. Ceci n'est bien sûr pas l'apanage exclusif des «cent premières entreprises françaises». Fort heureusement, de nombreuses entreprises moyennes ou sous-traitantes ont opéré la mutation qui les plonge dans l'environnement international où elles sont, pour certaines, particulièrement performantes.

(12) Bipolarisation industrielle, Redéploiement et Développement régional. — *Travaux et Recherche de Prospective*, n° 85, à paraître, Documentation française.

Il existe un autre ensemble constitué des secteurs plus abrités de l'économie : BTP, secteurs de production traditionnelle, certaines industries intermédiaires et qui, de ce fait, ne sont pas aussi directement impliqués dans le processus de modernisation et de compétitivité. Pour une part, il peut s'agir de PMI à marchés régionaux, à capital familial ou à structures de fonctionnement traditionnelles. Il peut s'agir aussi d'entreprises plus importantes mais

Cantons ayant augmenté de 1968 à 1975

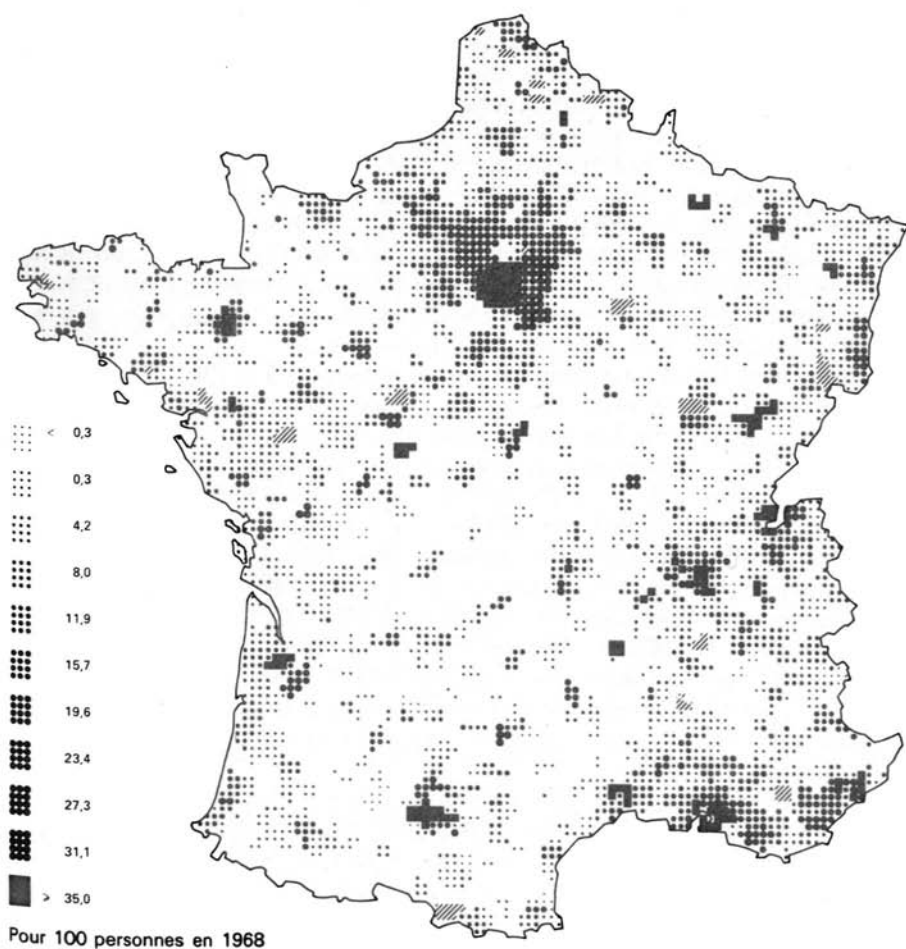


Source : DATAR-CAES

abritées de la concurrence extérieure par la nature des relations qu'elles entretiennent avec la collectivité nationale ou les collectivités locales.

Cette bi-polarisation des structures industrielles n'est pas neuve. Ce qui la rend significative aujourd'hui, c'est l'articulation qu'elle trouve dans un contexte d'ouverture extérieure et de concurrence accrues. Elle aboutit en tout cas à une spécialisation croissante et à une hiérarchisation des systèmes

Cantons ayant augmenté de 1962 à 1968



Source : DATAR-CAES

productifs qui, en dépassant nos frontières, risquent d'avoir des conséquences durables et parfois dramatiques sur les tissus économiques régionaux.

Les questions à l'aménagement du territoire

Parce que les répercussions sur l'emploi et sur les structures économiques régionales sont décalées par rapport aux fluctuations conjoncturelles, parce qu'aussi toute sa doctrine a été forgée pendant la période de croissance, l'aménagement du territoire ne prend véritablement en compte la crise qu'à partir de 1978 environ.

Ainsi s'ouvre une période transitoire où, d'une part, les objectifs de l'époque fondatrice continuent d'être revendiqués, où d'autre part les champs et moyens d'intervention se modifient pour faire face aux urgences de la réalité régionale. Il s'ensuit en fin de période une reformulation partielle de la politique d'aménagement du territoire elle-même.

En effet, avec les fermetures d'établissements et la diminution globale de l'emploi industriel, la convergence d'impératifs qu'avait permise l'aménagement du territoire des années de croissance se dissout : ce n'est plus dans les régions rurales qu'est localisé le plus grand déficit d'emplois. C'est dans les régions industrielles que l'emploi industriel régresse le plus vite, que les besoins de reconversion sont les plus vifs.

Aussi bien faut-il intervenir sur plusieurs terrains à la fois.

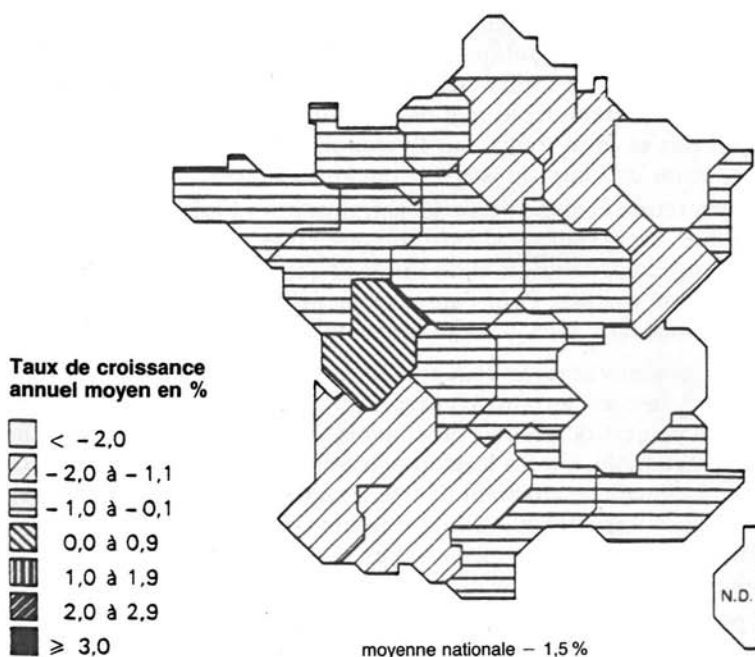
D'une part, la nécessité d'intervenir massivement sur quelques grands bassins d'emplois, dont l'économie a été gravement perturbée par les effets de la crise sur des secteurs traditionnels — sidérurgie, bassins houillers, constructions navales —, entraîne la création du FSAI (Fonds Spécial d'Adaptation Industrielle), doté fin 1978 de 3 milliards de francs.

D'autre part, le système traditionnel des Primes de Développement Régional porte sur des projets de taille déclinante, avec le ralentissement des investissements. Aussi, dans les régions de priorité traditionnelle de l'Ouest, du Sud-Ouest, du Massif Central, s'efforce-t-on de substituer, à une pratique de transfert des établissements et des emplois du centre vers la périphérie, une politique de mise en place de structures économiques souples appuyées sur des ressources régionales propres, émanant pour une large part des initiatives locales.

Les expériences conçues et mises en œuvre avec les Plans régionaux de développement : Grand Sud-Ouest, Bretagne, Massif Central traduisent précisément cette tentative d'un aménagement du territoire, liant davantage le développement régional au déploiement des services et au dialogue entre les collectivités décentralisées et les pouvoirs publics.

S'appuyant d'abord sur la mise en valeur économique de ces régions et y favorisant l'implantation d'activités par le soutien aux PME et à l'artisanat,

Evolution de l'emploi industriel de 1975 à 1978



ces plans continuent d'encourager la création et la localisation d'établissements industriels. Parallèlement, la mise en place «d'infrastructures immatérielles», c'est-à-dire de centres de services aux entreprises, de conseils à la création d'établissements et de réseaux de soutien à l'exportation ajoute une dimension qualitative aux atouts du développement régional.

Ainsi s'élabore petit à petit une orientation nouvelle, qui concentre des moyens financiers lourds sur quelques zones en crise profonde, et compte en revanche sur l'animation économique pour développer la plupart des régions (13).

Mais une telle action, de développement et non plus de répartition des activités, suppose que des liens nouveaux s'établissent entre instances nationales et locales, politiques comme économiques. Outre la mauvaise situation économique, le cadre institutionnel de la loi de 1972 sur les régions semble alors trop contraignant pour que cette idée prenne corps sur une large échelle.

(13) cf. Rapport du Comité d'Aménagement du Territoire pour le VIII^e plan . — Paris, Documentation française, 1980.

L'aménagement dans une France décentralisée

Les questions à l'aménagement nées de la crise ne disparaissent pas bien sûr avec le changement politique de mai 1981. Les effets d'une politique de relance industrielle, de reprise des investissements nationaux et de reconquête du marché intérieur, le rôle moteur attendu d'un secteur public élargi ne peuvent pas se faire sentir, sur la conjoncture nationale et sur l'activité régionale, avant de longs mois, voire quelques années.

A moyen terme également, la décentralisation va faire naître une planification inédite. Des contrats viendront concrétiser sur des objectifs pluriannuels communs la collaboration de l'Etat et des régions, comme partenaires pleinement responsables. Pour l'aménagement du territoire, une méthode et un contenu nouveaux sont ainsi à l'ordre du jour.

Le changement s'amorce déjà avec le système rénové de primes aux activités industrielles et tertiaires : la Prime d'Aménagement du Territoire concerne les projets de plus de 30 emplois. Elle est traitée, dans les limites d'une carte nationale, par les Régions elles-mêmes, à l'exception des dossiers d'ampleur nationale ou émanant de très grandes entreprises. Et pour les projets de moindre importance, la Prime Régionale à l'Emploi est entièrement administrée par les Régions elles-mêmes, sur leurs ressources propres, dans les zones de leur territoire qu'elles choisissent.

Ces perspectives correspondent bien sûr aux évolutions politiques. Mais elles répondent aussi aux conditions actuelles du développement régional.

En effet, à l'époque de la délocalisation des grands établissements industriels et tertiaires, de la mise en place d'infrastructures lourdes, des procédures centralisées avaient, dans leur logique propre, une efficacité.

Il ne s'agit pas aujourd'hui de renoncer à la grande industrie ni au développement de grands centres de recherche. Mais, en rompant avec la bipolarisation industrielle, de combiner grandes et petites structures, publiques ou privées, les unes jouant positivement leur rôle d'entraînement sur les autres. Le développement régional passe alors aussi par le renforcement de l'appareil de formation professionnelle, des réseaux de diffusion de l'information technique et commerciale, de la mise en synergie des entreprises locales parties prenantes à une filière productive.

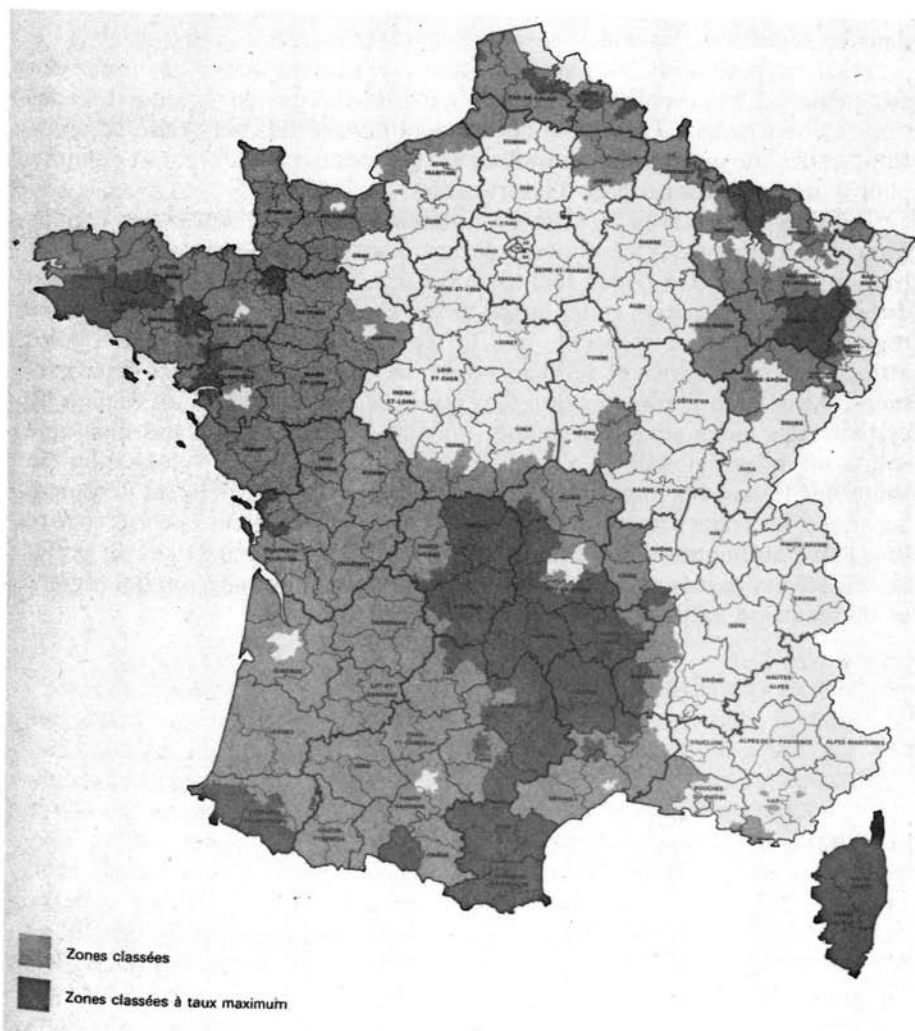
Il apparaît de plus en plus clairement que la « sortie de crise » s'appuiera sur deux vecteurs encore mal connus dans leur portée, mais indispensables quant à leur action conjuguée.

L'utilisation accrue, volontaire et diversifiée des nouvelles technologies et le soutien au tissu de PMI-PME qui en sont les premiers utilisateurs, parfois les inventeurs, et qui prennent le risque de l'entreprise. « Les petites entreprises apportent un élément de flexibilité irremplaçable, elles peuvent s'infil-

Décentralisation des activités et aménagement du territoire

Prime d'aménagement du territoire :

Carte des zones classées pour les projets industriels



trer dans les marchés nouveaux, contribuant ainsi à l'avènement d'une économie différente, constitutive de l'après-crise» (14).

La deuxième voie réside dans l'utilisation, la valorisation ou la reconstitution et la maîtrise de tissus économiques locaux et régionaux à partir de ressources propres : potentiels productifs, ressources originales (industrie, agriculture, tourisme, etc.), la recomposition de circuits de branche cohérents dans les régions ou les zones de développement local.

Rien ne peut alors bien se faire sans intervention active des intéressés eux-mêmes. L'intervention nationale n'a d'efficacité que par la médiation des responsables locaux. Et ceux-ci ont souvent besoin du savoir-faire administratif et des moyens financiers nationaux, qui viennent renforcer et démultiplier leurs capacités propres d'intervention.

Ainsi la lutte contre la crise économique qui frappe toutes les régions françaises amène-t-elle à conjuguer décentralisation des activités et décentralisation politique. Un risque réel toutefois serait que, ce faisant et par le jeu des capacités d'initiative et des atouts de développement dont dispose chaque région, les écarts se creusent, que le territoire se fragmente entre pôles attractifs des industries et services nouveaux et zones vouées au déperissement. Aussi bien la planification décentralisée, les contrats Etat/Région, le système des aides actuel lui-même, doivent-ils traduire une indispensable solidarité interrégionale. La responsabilité régionale, la valorisation de toutes les ressources matérielles et humaines disponibles, peuvent utilement accentuer les traits originaux de chaque région, en renforcer la cohérence et la relative autonomie (15). Elles doivent aussi prendre place dans un projet de société moins inégale, plus solidaire, en renforçant la cohésion des régions et du territoire national.

(14) Voir Drouin, P. — «L'imagination des petits», in *Le Monde*, 7 mai 1982.

(15) Rapport sur la Réforme de la Planification, Christian Goux et Xavier Greffe, mars 1982

Les comités locaux de l'emploi

Questions sur leur avenir

Paulette Pommier

A la mondialisation de l'économie et aux distorsions qu'elle entraîne au plan national, peut-on aujourd'hui efficacement répondre par une décentralisation des instances de décision en matière de production et d'emploi? La décennie 70 a été marquée par quelques tentatives, mais l'expérience demeurerait limitée du fait de la concentration des pouvoirs à Paris. Au contraire, la volonté décentralisatrice du nouveau Gouvernement et l'impulsion qu'il entend donner aux comités locaux de l'emploi peuvent aujourd'hui ouvrir la voie à une véritable concertation, au plan local, sur la restructuration des appareils productifs et la création d'activités. A suivre...

Le 15 septembre 1981, Pierre Mauroy présentait aux députés de l'Assemblée Nationale le plan de lutte pour l'emploi. A cette occasion, il invitait les "élus locaux, chefs d'entreprise, syndicalistes, fonctionnaires à se réunir et à chercher ensemble des solutions pour sauver les entreprises en difficulté, à préparer des contrats de solidarité, à s'organiser en comités locaux de l'emploi". Ce message fut rapidement entendu puisque dans les jours qui suivirent, les médias rendaient compte de la mise en place dans les différentes régions, des premiers comités locaux de l'emploi.

L'installation rapide de ces comités (on en compte actuellement près de 300, assez également répartis sur le territoire) ne peut se comprendre que si l'on accepte de voir en eux l'aboutissement d'une évolution convergente des positions des partenaires sociaux et du mûrissement d'expériences localisées, qui se sont multipliées depuis quelques années avec la dégradation générale de la situation économique et l'apparition des crises localisées de l'emploi

dues à l'effondrement ou au repli stratégique de certaines entreprises jusqu'alors hégémoniques dans leur territoire d'implantation. Synthèse de cette évolution, favorisée par les options d'un gouvernement décentralisateur et ouvert à la concertation la plus large avec tous les partenaires, la création des comités locaux de l'emploi se heurte encore à des comportements de méfiance réciproque des partenaires appelés à s'y engager.

Éphémères ou éléments essentiels de l'établissement d'un nouvel équilibre social, l'avenir des comités locaux de l'emploi dépend probablement d'options de politique économique et industrielle que le Gouvernement devra préciser, expliquer et faire partager par les partenaires sociaux.

1971-1981 : des expériences multiples ouvrent la voie

Les comités locaux de l'emploi ont eu de nombreux précurseurs. Si on considère leur finalité, les premiers sont sans doute les comités d'expansion économique qui sont devenus, grâce aux moyens dont ils ont été dotés, des pôles d'organisation du développement économique régional ou local.

Mais ces comités d'expansion ne peuvent être assimilés aux comités locaux de l'emploi car ils mettaient en présence des patrons, des technocrates, des élus locaux, mais excluaient assez systématiquement les travailleurs et leurs représentants.

Cette concertation avec les travailleurs apparaît dans le monde rural à partir de 1970, année où le Ministre de l'Agriculture met en place la politique des Plans d'Aménagement Ruraux (P.A.R.), qui organise la coopération des représentants des organisations rurales, des élus et des administrations sur le développement de zones rurales homogènes correspondant à des "espaces de solidarité".

La politique des contrats de pays impulsée par la DATAR dès 1975, semble élargir cette démarche. Toutefois, lorsqu'en 1977 le Ministère du Travail impulse une réflexion interministérielle sur les bassins d'emploi, des réticences politiques conduisent à limiter les travaux aux problèmes de l'information et des études, évacuant tout débat sur d'éventuelles instances de concertation ou d'animation locale. L'administration technocratique manifestait son hostilité à toute forme de concertation entre élus locaux et partenaires sociaux et obtenait l'appui d'un gouvernement qui, après l'expérience du conflit «Lip» à Besançon, redoutait d'encourager un consensus contestataire.

C'est ainsi que le CIASI, comité interministériel d'aménagement des structures industrielles, instance créée en 1974 et composée de hauts fonc-

tionnaires, pouvait continuer à traiter seul, sans contrepoids local, du sauvetage d'entreprises en difficulté.

La concertation locale que l'Etat favorisait en milieu rural se trouvait ainsi entravée par ce même Etat dans les régions industrielles. Mais cette prohibition ne pouvait résister à la pression des événements et, face à des crises aiguës de désindustrialisation, certains responsables locaux, quelle que soit la tendance politique des élus de leur région, ont su inventer les moyens de la contourner (1).

Ainsi, dans les vallées vosgiennes où les particularismes locaux sont vifs, des comités ou commissions de l'emploi se sont mis en place pour examiner le problème des entreprises en difficulté ou celui de la restructuration de grands groupes industriels (2).

Dans le Centre et plus tard en Picardie, ce sont les établissements publics régionaux qui, avec l'appui des préfets, ont mis en place une véritable politique régionale des bassins d'emploi, créant des comités et leur donnant un rôle de concertation, élargi dans quelques cas à des pouvoirs de décision pour l'utilisation de crédits régionaux.

Ailleurs, comme à Marseille, ce sont les responsables élus locaux, qui en accord avec les travailleurs d'entreprises menacées, interviennent directement pour sauver l'emploi au prix de quelques conflits avec l'Etat.

Parfois, les responsables de grandes entreprises devant licencier prennent eux-mêmes l'initiative d'engager un dialogue avec les forces vives du bassin d'emploi, à la recherche d'éléments médiateurs susceptibles d'atténuer les effets négatifs de leur repli (3).

Ces expériences ponctuelles préparaient et annonçaient les comités de l'emploi impulsés par le Gouvernement actuel. Elles en différaient cependant sur l'un des deux points suivants : la participation des élus locaux et plus encore l'intervention des collectivités locales se faisaient en opposition avec l'Etat. Les syndicats, eux, étaient généralement marginalisés puisqu'ils n'étaient associés que dans la mesure où, emploi et développement interférant à l'occasion de licenciements, leur coopération s'avérait indispensable pour le règlement des conflits et la recherche de solutions industrielles. Rien

(1) Voir à ce sujet, l'étude de M. Micheau, Fondation des Villes. — «Une approche opérationnelle de la notion de bassin d'emploi : les interventions locales en faveur de l'emploi». — novembre 1979, Etude conventionnée par le Ministère du Travail.

(2) Le comité local de l'emploi de Schirmeck par exemple fonctionne depuis 1978 et consacre près de la moitié de son temps aux affaires industrielles en difficulté. L'examen de la situation particulière d'une entreprise peut faire l'objet d'un examen en groupe de travail restreint réunissant les parties intéressées. Le sous-préfet préside cette instance à laquelle avaient refusé de participer certaines organisations syndicales.

(3) Par exemple, Rhône-Poulenc Textile à l'occasion de la fermeture de l'établissement de Péage de Roussillon.

d'étonnant à ce que leur action soit restée pendant ces années essentiellement inscrite dans le cadre de l'entreprise, relevant de la stratégie classique de défense des travailleurs et de leurs emplois sur leur lieu de travail.

Conscientes des limites de cette stratégie (les emplois, fragiles lorsque les syndicats interviennent, ne peuvent être durablement préservés), certaines centrales syndicales ont recherché d'autres formes d'expression. Ainsi, la principale revendication de la plate-forme adoptée par le conseil national de la CFDT en 1977 porte sur les moyens d'une action en faveur de l'emploi plus préventive, grâce à un élargissement des pouvoirs du comité d'entreprise et à la création de comités locaux de l'emploi. Ceux-ci, en associant les principaux acteurs locaux, devaient permettre de démultiplier l'action syndicale menée par les syndicats dans les entreprises (4).

La mise en place des comités de l'emploi

L'appel de Pierre Mauroy à la création de comités locaux de l'emploi répondait à ce souhait de la CFDT. Dans un premier temps, la diversité très grande des initiatives locales a révélé la divergence des projets de chacun des partenaires. Avec la circulaire du Ministre du Travail du 27 janvier 1982, les comités ont été orientés vers des comités de bassin d'emploi au tripartisme équilibré. De fait, la majorité des comités répond maintenant à ces critères et la coexistence entre partenaires s'est établie sans trop de difficultés. Ceci n'empêche pas les instances officielles du patronat de conduire une offensive verbale contre les comités sur le thème de la politisation (5). Depuis les élections cantonales, ces attaques sont relayées par les élus locaux de l'opposition et certains représentants patronaux commencent à boycotter les réunions. Quant aux centrales syndicales, elles jouent pleinement le jeu mais s'inquiètent des moyens des comités et du paiement des heures perdues par leurs représentants. Toutes ces difficultés pourraient être résolues par une plus grande institutionnalisation des comités et une participation plus active des représentants des administrations de l'Etat à leurs travaux (6). Cependant, le

(4) La CGT n'aura pas vis-à-vis de l'action sur le site local les mêmes revendications que la CFDT mais participe à ses côtés dans les nouveaux comités locaux de l'emploi.

(5) Un certain risque de politisation existait en effet dans certaines formes de comités constitués dans les premiers mois, sous l'impulsion d'élus locaux, et en particulier avec les comités municipaux de l'emploi qui, à l'expérience se révèlent être plutôt des commissions municipales. Ils ne sont plus considérés comme des comités locaux de l'emploi depuis la circulaire de janvier. Celle-ci en organisant la composition des comités, évite qu'un groupe monolithique d'élus, sélectionnant les centrales syndicales appelées à siéger au comité ne puisse le transformer en chambre d'accusation contre les chefs d'entreprise. Dans ces conditions, les critiques portant sur la politisation des comités ont aujourd'hui perdu de leur crédibilité.

(6) Actuellement les administrations d'Etat sont invitées à tenir une place effacée dans ces comités auxquels elles doivent fournir seulement des informations et un appui technique.

vrai problème est ailleurs, il est dans une définition claire du rôle de ces comités (7).

On observe en effet que dans les comités où ces difficultés ont été surmontées et où un vrai dialogue entre partenaires s'est instauré, celui-ci reste encore souvent cantonné à des questions concernant l'environnement de l'emploi : la formation professionnelle, l'information, les aides aux PME, les mesures décidées par le Gouvernement... Et lorsqu'est posé le problème des entreprises et de leur production, comme c'est le cas dans certains comités qui fonctionnent particulièrement bien, les protagonistes constatent, amers, que les négociations entre les pouvoirs publics et les chefs d'entreprise, ont lieu à «huis clos», dans les bureaux ministériels parisiens.

Il est clair que si ces situations se répètent, concourant à faire des comités locaux de l'emploi des partenaires secondaires non habilités à présenter et à négocier des dossiers de proposition d'alternatives industrielles et de développement, très rapidement la lassitude les gagnera et ils se sclérosent.

Pourtant, ils représentent une chance, celle de pouvoir faire réfléchir ensemble travailleurs et patrons sur ce qui peut être produit dans chaque bassin d'emploi avec les hommes et les moyens productifs, disponibles localement.

Comités locaux et politique industrielle

Cette réflexion en commun au niveau local n'a de sens que si elle s'accompagne d'une large décentralisation des initiatives et des pouvoirs économiques. Cela, beaucoup de patrons et de représentants de l'administration, ou même d'élus et de syndicalistes ne peuvent l'imaginer, étant imprégnés d'une doctrine libérale des relations internationales. A force de l'avoir entendu répéter, ils ont fini par croire que l'unique solution aux difficultés des entreprises françaises se trouve dans une nouvelle spécialisation internationale, les pays développés (tels la France) devant abandonner leurs productions traditionnelles et se concentrer sur quelques créneaux porteurs d'avenir, en y consacrant des efforts et des moyens tels qu'ils sont du ressort direct de l'Etat. Avec une telle conception, les comités locaux de l'emploi ne peuvent servir qu'à faciliter le repli des entreprises.

(7) Dans une réponse à M. Bergeron, Secrétaire Général de Force Ouvrière qui s'inquiétait de la possibilité de voir les comités entraver la négociation directe entre l'entreprise et les pouvoirs publics ou entre les syndicats de l'entreprise et l'employeur, notamment pour les contrats de solidarité, le Premier Ministre précisait que les comités locaux de l'emploi étaient «essentiellement des instances d'information réciproque, de prise de conscience collective des problèmes de l'emploi et de consultation... donc pas des organes de négociations.»

Ce schéma de spécialisation internationale du travail est aujourd'hui remis en question, à commencer par les pays en voie de développement eux-mêmes, qui revendiquent de pouvoir produire des biens d'investissement et de créer leur propre technologie. Pour les pays développés comme la France, il a montré ses limites car s'il permet d'assurer un équilibre de la balance des paiements, il n'assure pas celui de l'emploi, puisque les secteurs abandonnés sont ceux qui occupent le plus d'emplois. En outre, il provoque de graves distorsions dans la distribution primaire des revenus au profit des détenteurs de capital et de technologie.

En opposition avec ces principes, le Gouvernement actuel prône, au contraire, le droit pour tous les pays, à un développement équilibré (cf. position du Gouvernement français dans le dialogue Nord-Sud), qui, s'il doit se traduire pour les pays en voie de développement par la possibilité de produire des biens complexes, doit permettre en contrepartie aux pays développés de conserver leur place dans les industries des biens de consommation.

Ces nouvelles conceptions des relations économiques que le Gouvernement défend dans les négociations internationales ou bilatérales s'accompagnent d'une réorientation de la politique industrielle. Les efforts consentis pour assurer la présence effective d'entreprises françaises puissantes dans quelques secteurs de spécialisation de haut niveau technologique ne font plus oublier la nécessité de préserver un tissu industriel diversifié et vivace. La dualité de cette politique crée, à côté d'un domaine restreint où l'Etat gardera un rôle central dans l'orientation des actions et la mobilisation des moyens qu'elle requiert, de vastes secteurs où ce sont des initiatives décentralisées qui permettront de donner un contenu à un projet global que l'Etat ne peut qu'esquisser. Cette politique ouvre un large champ d'action pour les comités de l'emploi dont le rôle n'est plus de sauver de façon éphémère des emplois mais d'en créer en diversifiant, en concertation avec les travailleurs, les lignes de production des régions.

C'est cette cohérence fondamentale de la politique industrielle et de la politique de décentralisation avec la création des comités de l'emploi qui permet de croire en leur succès. Encore faudrait-il que cette cohérence ne soit pas perdue de vue mais mieux explicitée et traduite par des mesures concrètes par le Gouvernement.

C'est le droit à débattre de la nature des productions qu'il convient de reconnaître et d'encourager dans les comités locaux de l'emploi, en l'accompagnant des moyens de fonctionnement et d'études indispensables. Le défi relevé par le Gouvernement ne le sera vraiment que lorsque pourront être présentées ensemble par les chefs d'entreprise et les travailleurs des alternatives industrielles, et lorsque la politique économique réellement décentralisée s'appuiera sur toutes les forces inventives et productrices du pays.

Le CEPRACO

Le Centre Méridional de Promotion de la Coopérative (CEPRACO) semble mener avec succès une entreprise originale de codécision de la politique agricole (régionale).

En Languedoc-Roussillon, le secteur agricole est la clé de voûte de l'économie régionale. Il parut donc impératif en 1978 aux élus locaux et aux membres de la profession d'agir contre l'augmentation des charges d'exploitation et contre l'endettement, d'éviter la destruction du tissu rural que les politiques nationales (grand Sud-Ouest en tête) ou communautaires négligeaient dangereusement. C'est ainsi que naît le CEPRACO un an plus tard, dans un contexte politique à l'époque hostile à toute initiative régionale un peu hardie.

Concertation

Pour l'élaboration et la mise en œuvre de son plan quinquennal de sauvegarde de l'agriculture, le Conseil Régional décide d'utiliser le puissant mouvement coopératif (90 % des viticulteurs sont des coopérateurs) qui structure aussi bien l'approvisionnement que la production ou la commercialisation ; instrument de la politique agricole du Conseil Régional, le CEPRACO présente donc l'originalité d'être aussi le lieu où cette politique s'élabore de façon concertée.

Ainsi que le souligne son Président, le Sénateur de l'Hérault, M. Delfau, «le CEPRACO lui-même ne gère pas directement les budgets, c'est un organisme de concertation et de préparation des dossiers qui sont ensuite soumis à la décision du Conseil Régional (et/ou depuis le 10 mai 1981, à l'Etat), c'est un carrefour pour tous ceux qui travaillent au développement de l'agriculture au sens le plus large du terme, de l'agro-alimentaire au tourisme. Dans la même association, vous trouvez les professionnels, les organisations «institutionnelles» de l'agriculture, et les élus locaux ; vous avez donc la possibilité d'étudier au mieux et de décider conjointement des perspectives à donner à la région».

L'Assemblée Générale de cet organisme comprend 4 collèges de base : le collège du Conseil Régional (élit 30 % des membres du Conseil d'Administration) ; le collège des personnalités politiques locales (25 % du C.A.) ;

le collège de la Coopération constitué par l'ensemble des coopérateurs agricoles (25 % du C.A.) ; enfin le collège des organisations professionnelles agricoles au sens large (20 % du C.A.). Le Bureau composé de 26 personnes reprend la division collégiale ; il est assisté par une équipe d'une dizaine de techniciens salariés chargés de préparer les dossiers et d'envisager les applications, ce qui fait du CEPRACO l'agence spécifique de la Région en matière agricole.

Enfin, depuis septembre dernier, 17 commissions de travail permanentes ont été instituées. Ouvertes aux organisations professionnelles, aux syndicats, aux administrateurs, aux organismes scientifiques et techniques, aux experts, aux élus et bien sûr, aux membres du CEPRACO, elles ont permis d'établir les grandes lignes de propositions de politique agricole par secteur dans des domaines aussi divers que l'informatique, la forêt, la viticulture ou la promotion rurale, etc... Toutes les propositions budgétaires ou non, ont ensuite été rassemblées par la commission de planification qui en a tiré 3 grands chapitres : une politique des filières de production, une politique de l'aménagement rural, une politique de l'agro-industrie, et une grille complète de critères d'arbitrage.

Structuration

«Le CEPRACO n'a jamais limité son rôle à celui de pourvoyeur de subventions. Il a aussi structuré, animé le milieu rural, mis en rapport les organisateurs entre eux, etc.» insiste M. Delfau, «son action a laissé des empreintes profondes sur le monde agricole de la région ; il a par exemple secrété — car il ne le fait pas lui-même — la création du G.I.E. Export, du CEVILAR qui est le comité économique qui travaille à coordonner toutes les actions des groupements de producteurs agricoles au Languedoc-Roussillon. Le CEPRACO permet à l'agriculture de trouver des interfaces avec les autres secteurs économiques (voire culturels) et de prendre ainsi une dimension ouverte, moderne. Et permettez-moi de croire que cela marche ; la meilleure preuve en est le spectaculaire développement du budget agricole de la région : plus de 20 % du budget de l'Etablissement Public Régional en 1982!».

A l'heure de la décentralisation

Lors d'une visite du Premier Ministre en Languedoc-Roussillon en décembre 1981, des contrats Etat/Région ont été passés en matière d'aides régionales à l'agriculture, ce qui harmonise dorénavant les actions locales et nationales dans le cadre de la décentralisation.

La bonne entente politique du gouvernement et de la région a sans doute permis la réalisation de cette heureuse union; elle laisse cependant planer un doute sur la solidité de tels accords en cas de divergences futures (telles les dernières élections cantonales). Là encore, selon le Sénateur de l'Hérault, dans une situation tendue le CEPRACO serait le lieu où se formerait le débat avant d'arriver au Conseil Régional.

A l'heure de la décentralisation, le CEPRACO permet de poser deux types de questions:

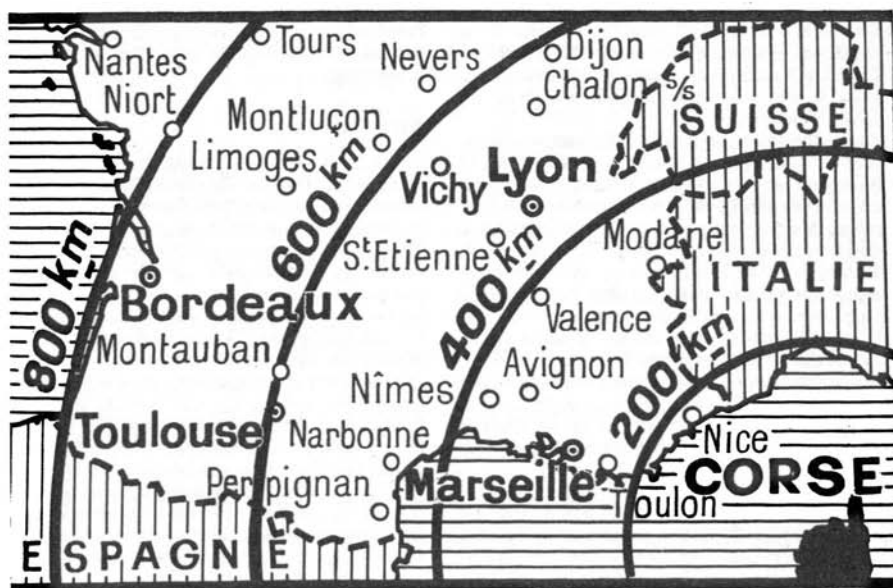
- Qu'est-ce que peut être une politique agricole régionale voulue et décidée par tous?

- Quelles relations peut-on établir entre la Région et les services extérieurs de l'Etat en matière de politique régionale?

Trois ans ont suffi pour répondre à la première interrogation; en sera-t-il de même pour la seconde?

Quoi qu'il en soit, on ne saurait oublier que le succès du CEPRACO tient fondamentalement à la tradition coopératrice du Languedoc-Roussillon. «Si d'autres voulaient créer un semblable instrument, il faudrait qu'ils partent de leur tradition, de leur histoire» conclut M. Delfau. Ce qui vaut pour l'agriculture dans le midi, vaut peut-être pour l'industrie et les services dans d'autres régions, aurait-il pu ajouter.

Laurent Charreyron



Le contrat de pays

Une formule d'avenir qui a fait ses preuves

Daniel H. Vincent (1)

La mise en œuvre effective de la décentralisation conduit à poser la question de la place d'une politique telle que celle des contrats de pays, d'autant qu'une nouvelle répartition des compétences se prépare au profit des collectivités territoriales.

Autrement dit, l'Etat a-t-il encore vocation à susciter des actions de développement micro-régional, à soutenir des projets locaux novateurs ? Son intervention ne contrarie-t-elle pas l'exercice réel des nouvelles libertés locales ? Doit-il uniquement se préoccuper des déséquilibres constatés à l'échelon national ?

Le plan intérimaire apporte clairement une réponse à toutes ces questions.

Les collectivités territoriales, et pour de nombreux aspects du développement les micro-régions (pays ou bassins d'emploi), exerceront un large pouvoir de planification et d'aménagement local du territoire : le rôle de l'Etat s'en trouvera modifié, « mais il devra aussi soutenir les efforts de promotion, en priorité au niveau local, des formes de développement plus endogène ou autocentré ».

De même, est affirmée une volonté de soutenir l'initiative locale, notamment dans le cadre des politiques des zones « pouvant inclure tous les aspects du développement : cadre de vie, services, équipement et action économique ».

Une priorité est évidemment accordée aux régions les plus fragiles.

Enfin, plus que jamais « la coopération entre des agents décentralisés suppose la négociation sanctionnée par des engagements réciproques librement consentis, c'est-à-dire la substitution de la logique du contrat à celle de la subvention ».

Ainsi, la décentralisation donne-t-elle une nouvelle dimension aux politiques de pays.

Un nouveau développement – ne concernant pas uniquement les zones

(1) Sous-Préfet, ancien Chargé de Mission à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR).

rurales – est possible qui valorise au maximum les richesses existantes d'espace et de savoir-faire, qui respecte mieux les individus, fait jouer activement les solidarités et fonde sa durée sur des racines anciennes. Le pays en est probablement le meilleur cadre.

Les contrats de pays trouvent leur origine lointaine dans la politique globale de rénovation rurale engagée à la suite de la loi du 5 août 1960 sur les zones spéciales d'action rurale. Leur objectif est la revitalisation des zones rurales fragiles par l'application de programmes cohérents de développement sur des bases contractuelles.

C'est le 11 avril 1975 qu'une décision du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) lance la politique contractuelle avec les petites villes et leurs pays. En 1976 et 1977, deux autres décisions étayent et élargissent le mouvement de régionalisation jusqu'à ce que des moyens de plus grande envergure soient accordés par le Conseil Central de Planification qui crée, le 3 mars 1979, le FIDAR (Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural) au sein duquel la politique des contrats de pays trouve un renouveau par la décision du 10 juillet 1980.

Si le changement de majorité du 10 mai 1981 ne porte pas atteinte à la politique de solidarité avec les zones rurales fragiles (montagne, secteurs prioritaires de l'Ouest et du Sud-Ouest), les politiques d'aménagement micro-régional vont certainement subir les effets du mouvement décentralisateur amorcé. Leur originalité, la notion de «pays» devrait leur permettre de trouver un nouveau développement.

De 1975 à 1981, 357 contrats ont été retenus, couvrant 8000 communes et plus de 5 millions d'habitants. La moitié des actions conclues concernaient directement le développement économique dans une optique de solidarité régionale avec les zones rurales défavorisées (30 % du financement sont assurés par les départements et les régions). Interrogés à l'occasion d'une journée nationale d'étude en 1980, 80 % de 10 000 élus et responsables locaux les jugeaient bénéfiques.

La politique des contrats de pays a permis la réalisation d'environ 3000 millions de francs d'investissements.

Une politique novatrice car globale

L'idée nouvelle d'un aménagement du territoire micro-régional est directement liée à la notion de pays. La pratique des contrats fait que tous les aspects de la vie locale, des équipements publics, des actions économiques de la promotion des services au public sont pris en compte, alors que les autres politiques d'aménagement rural ou concernant le milieu rural sont secto-

rielles : opérations groupées d'aménagement foncier, opérations programmées d'amélioration de l'habitat, etc.

Le pays, par son approche territoriale et globale, tient compte des diversités locales et permet une appréhension des problèmes économiques et sociaux impossible à l'échelon communal. Ainsi, une implantation économique doit s'analyser en fonction du bassin d'emploi et de ses disponibilités en logements et non sur la seule appréciation des besoins et des disponibilités d'une commune.

Le contrat de pays conduit à une planification micro-régionale. Elle concerne évidemment les équipements spécifiques prévus au contrat qui se réalise sur trois ans, mais aussi les «opérations d'accompagnement». Il s'agit en général d'infrastructures et d'équipements financés grâce à des crédits déconcentrés de l'Etat dont la programmation dépend du préfet de région ou du préfet de département, sur les propositions des chefs de services techniques (directeurs de l'Agriculture, de l'Equipement, des Affaires sociales, etc.).

Le contrat n'impose pas une affectation prioritaire des crédits normaux de l'Etat dans le pays. Les préfets veillent cependant à la cohérence des politiques sectorielles et de celle de l'aménagement du territoire.

La politique des pays permet l'établissement de nouveaux rapports entre les partenaires au développement – Etat, collectivités locales, établissements publics, organismes socio-professionnels, associations – qui n'agissent plus uniquement en fonction de leur propre logique, mais collaborent pour définir, financer et exécuter un projet commun. Dans les meilleurs cas, la concertation s'étend aux actions spécifiques des partenaires. Elle établit aussi une nouvelle façon d'aborder les problèmes sectoriels au-delà des frontières administratives. Comme l'a dit un homme politique sous forme de boutade, un contrat de pays donne de «l'intelligence» à l'administration. Il est évident qu'il est aussi un remarquable outil pédagogique pour les élus et les responsables locaux qui apprennent à travailler ensemble.

Enfin, plus que tout autre politique d'aménagement, elle est l'occasion d'expérimentations administratives, économiques, sociales. C'est ainsi que :

- les premiers syndicats intercommunaux à vocation économique,
 - les premières réhabilitations de l'habitat en milieu rural,
 - les premières agences de services au public
- ont été expérimentés dans les contrats de pays.

Une politique simple et pragmatique

Si, pour ce qui concerne l'expression de la solidarité de l'Etat, les délibérations des Comités Interministériels du FIAT ou du FIDAR font l'objet de directives ou d'instructions du Premier Ministre ou des Ministres compétents

aux préfets de région ou de département, il ne s'agit que de circulaires ne modifiant pas l'ordonnement juridique préexistant (notamment la répartition et l'exercice des compétences).

La notion de pays n'a pas reçu une définition a priori. On peut simplement en évoquer la réalité diverse par les termes de région naturelle, de zone de développement homogène, de bassin d'emploi. Le pays ne se substitue pas aux collectivités ni aux établissements publics existants. Il ne crée pas un nouvel échelon administratif. Il conduit seulement des agents privés ou publics à collaborer volontairement pour un projet commun et à se doter des instruments administratifs adaptés dont le premier niveau est l'association du type de la loi de 1901.

La politique des contrats de pays a évolué et évolue encore. Primitivement centrée sur le phénomène d'entraînement petite ville — campagne, elle s'est progressivement orientée vers la notion de programme concerté à dominante économique. Dans le domaine économique non agricole, l'accent a été mis sur la valorisation des produits et des productions locales ainsi que sur les initiatives créatrices d'emplois et de richesses.

La procédure, elle-même, n'a rien de figé. De centrale, elle s'est progressivement régionalisée à partir de 1977 et tient compte des particularités régionales. Dans un premier temps, un protocole d'accord fixe pour une région donnée le cadre de l'intervention conjointe de l'Etat et de l'EPR (18 conclus en 1981) ; dans un second temps, des contrats de pays proprement dits sont passés entre des instances locales qui peuvent mêler des personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé, et la région.

Un facteur important de souplesse réside dans l'emploi des fonds interministériels (FIAT d'abord, puis FIDAR) inscrits au budget des services généraux du Premier Ministre dont les règles permettent de s'affranchir de nombreuses rigidités budgétaires (par exemple, les investissements ne sont pas assujettis aux limites des taux de subventions prévus par un décret de 72).

Une politique qui combine décentralisation et déconcentration

La déconcentration est faite au profit du préfet de région (qui accepte les contrats au nom de l'Etat), tandis que le sous-préfet (qui bénéficie par délégation des attributions du préfet), se voit attribuer un important rôle de conseil et d'animation auprès des élus locaux, et permet une coordination efficace des différents services de l'Etat au plan local (2).

(2) En l'état d'avancement de la réforme à la rédaction de cet article, il est encore impossible de déterminer les nouvelles compétences des Commissaires de la République et des autorités régionales pour la négociation des contrats de pays. Il semble cependant acquis que le rôle d'animation du «Sous-Préfet» sera maintenu et favorisé (N.D.L.R.).

Le caractère décentralisé des contrats de pays apparaît dès l'origine, et la régionalisation progressive des procédures ne peut que le renforcer.

Le groupement des collectivités locales, support du contrat :

- définit l'aire du pays ;
- fixe les règles particulières qui régissent leurs rapports ;
- présente un dossier d'intention comportant un diagnostic de la situation du pays ;
- élabore une candidature au contrat à la suite d'une phase de concertation avec les organismes socio-professionnels, les associations concernées et les administrations ;
- soumet cette candidature aux assemblées régionales, puis à l'agrément de l'Etat ;
- précise les actions du contrat, détermine les maîtrises d'ouvrage et les plans de financement dans les mêmes conditions de concertation que l'étude préalable ;
- soumet le projet définitif à l'ensemble des partenaires ;
- exécute le contrat en déléguant, le cas échéant, la maîtrise d'ouvrage des opérations à d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé.

La décentralisation est également évidente dans le cadre contractuel librement négocié qui lie l'Etat et la Région puisqu'il y a, en partie, pour origine la politique d'aménagement du territoire régionale décidée par l'Etablissement Public Régional. Les assemblées régionales retiennent les candidatures et approuvent les programmes de contrats de pays.

Déconcentration et décentralisation n'empêchent pas que les priorités nationales d'aménagement du territoire se manifestent notamment par la fixation du cadre géographique concerné par la politique des contrats de pays (zones rurales fragiles) et par un financement modulé d'actions éligibles à l'aide de l'Etat dont un effet multiplicateur important est attendu.

Concepts nouveaux, problèmes nouveaux : des limites

La notion de pays n'est pas toujours acceptée par les assemblées départementales ou même régionales dans le cas où la politique des contrats régionalisés n'est pas encore en application. Dans certains départements, l'assemblée élue ne tient compte que des cantons qui sont la circonscription d'élection des conseillers généraux qui composent cette assemblée. Or, le canton est rarement un pays. Les solidarités entre communes jouent fortement – car les élus municipaux travaillent souvent ensemble dans le cadre de syndicats spécialisés ou même à vocation multiple – mais le canton est souvent trop étroit pour permettre la prise en compte des données économiques

et la conception d'un véritable programme de développement nécessitant des moyens importants.

Par ailleurs, il est naturel que les actions qui dépassent largement l'intérêt local ne puissent être décidées ou même négociées au niveau des pays. C'est le cas, par exemple, des implantations industrielles importantes et corrélativement du régime des aides qui les favorisent ou des grandes infrastructures routières ou ferrées.

Une des principales difficultés des politiques contractuelles d'aménagement, et c'est particulièrement vrai pour celle des pays, est celle de la capacité des responsables locaux de valoriser l'atout exceptionnel et temporaire qu'est le contrat de pays. Il existe des zones rurales en complet effondrement démographique et économique, aux équipements insuffisants et où les acteurs potentiels du développement sont peu nombreux. L'expérience montre que dans ce cas une «thérapeutique» à plus long terme, type rénovation rurale, accompagnée d'un apport extérieur de «matière grise» sous forme d'assistance technique est préférable au contrat de pays. Pour contracter, il faut être deux.

Enfin, une critique quelquefois adressée à la politique des contrats de pays consiste à la dénoncer comme une entorse à la démocratie locale dans la mesure où les décisions se prennent au sein d'instances dont les membres ne sont pas directement élus par la population. La même critique peut être adressée à toutes les instances de coopération intercommunale et leurs décisions ne peuvent guère engager les collectivités locales sans leur assentiment. Il apparaît également évident qu'il y a plusieurs modes d'expression de la volonté démocratique et que si les communes permettent l'exercice de la démocratie politique, les chambres consulaires, les groupements professionnels ou même les associations peuvent être aussi porteurs d'une légitimité démocratique qui pour être partielle n'en est pas moins réelle. Une des principales vertus des contrats de pays est précisément d'autoriser l'expression démocratique sous ses multiples formes.

Des faiblesses

Outre les inévitables lourdeurs de l'action administrative, certains contrats de pays pèchent par :

- le manque de rigueur dans la délimitation du pays, certains responsables ayant choisi la facilité de s'en tenir aux limites administratives ; par exemple, un «pays» par canton ;
- l'insuffisance des études préalables puisque 20 % des contrats n'ont bénéficié d'aucune étude spécifique et que 40 % se sont limités à des études sectorielles ;
- une concertation limitée notamment avec les organisations socio-profes-

sionnelles et les institutions financières. Quant aux associations, elles sont souvent regardées avec méfiance par les élus ;

- l'absence fréquente d'innovations ; certains contrats se sont bornés à réaliser des équipements publics traditionnels.

Suite aux recommandations de la journée nationale d'études de février 80, le Comité Interministériel du FIDAR du 10 juillet a décidé une réorientation quinquennale avec des exigences d'efficacité accrue :

- choix plus strict des priorités géographiques : les crédits du FIDAR sont réservés dans chaque région aux pays ruraux les plus fragiles ;
- les contrats de pays doivent être précédés d'études approfondies. Le plan d'aménagement rural est un bon exemple, car il combine concertation locale étendue et caractère opérationnel. En outre, l'assistance technique doit être développée ;
- les actions retenues dans les contrats doivent contribuer le plus directement possible au développement économique, à la création d'emplois, à l'installation des jeunes et au renforcement du tissu social ;
- les modalités de mises en œuvre doivent être simplifiées.

Mobiliser les énergies

La politique des contrats de pays reste un peu en avance sur les pratiques administratives et doit surmonter encore bien des blocages. Sa volonté d'une prise en compte globale des problèmes est quelquefois mal comprise. Malgré ses limites et ses faiblesses, elle a montré une voie féconde.

Dans le nouveau type d'activité gouvernementale engagé depuis le changement du 10 mai 1981, les procédures d'aménagement du territoire micro-régional vont se trouver obligatoirement modifiées. Mais rien ne s'oppose, bien au contraire, à ce que de telles politiques nationales, réclamant des moyens d'intervention simples, interministériels et contractuels, décentralisées dans leur application soient poursuivies et même amplifiées.

De nombreuses questions se posent néanmoins concernant la place des pays dans la décentralisation qui s'effectue au profit des collectivités locales et dont l'approche est institutionnelle plutôt que fonctionnelle. De même, l'articulation entre les politiques régionales d'aménagement et les politiques micro-régionales reste à préciser dans le cadre nouveau de la planification.

Quoi qu'il en soit de l'évolution des politiques, l'approche micro-régionale des problèmes et les procédures d'aménagement qui l'accompagnent apparaît comme seule susceptible de mobiliser les énergies de ceux qui veulent « vivre, travailler et décider au pays ».

Pour décentraliser l'action sociale

Jean-Pierre Worms (1)

La crise de l'Etat-protecteur, thème bien connu des lecteurs de Futuribles, résulte pour partie de l'accroissement et de la diversification des demandes sociales, entraînant bureaucratie, paralysie, et finalement inefficacité des organismes centralisés de protection sociale.

Jean-Pierre Worms plaide ici pour une réunification et une relocalisation de l'action sociale au niveau des espaces naturels de solidarité. La décentralisation doit permettre de renforcer l'autonomie et d'échapper à la logique de l'assistance. Mais un tel redéploiement des responsabilités présente aussi des dangers.

Il y a peu de domaines où la décentralisation apparaisse à la fois plus indispensable et plus difficile à mettre en œuvre. Aussi, avant que ne s'engage le débat sur le transfert des compétences aux collectivités locales, débat où les considérations de techniques et de procédures auront naturellement tendance à masquer les questions de fond, est-il important de chercher à faire le point sur l'enjeu véritable de cette réforme.

Ce texte bref évitera donc volontairement les modalités concrètes de la réforme à entreprendre pour ne se centrer que sur les problèmes essentiels auxquels elle doit répondre.

Une donnée de base : la demande sociale

Comme toutes les sociétés industrielles développées, la France est confrontée à une demande sociale sans cesse croissante en matière de solidarité. Croissance à la fois intensive et extensive : les citoyens attendent plus de la collectivité et dans des domaines plus nombreux.

(1) Député de Saône et Loire

La même évolution sociale qui provoque la montée de la demande est également à l'origine de la décomposition des réseaux primaires de solidarité (famille élargie, communauté de voisinage, etc...) qui avaient traditionnellement pour fonction d'y répondre.

Il s'ensuit tout naturellement un transfert des attentes des citoyens sur la collectivité publique organisée (les institutions). En clair, on doit faire face à la fois à une demande accrue de solidarité et à une «socialisation» accrue des réponses attendues.

L'héritage : un système de protection sociale centralisé et bureaucratisé

Qu'il s'agisse de prestations financières ou de prestations en services, la réponse de la collectivité publique a toujours été le fait d'appareils administratifs ou para-administratifs centraux. On a assisté ainsi au cours des dernières décennies à une croissance exponentielle des bureaucraties sociales sous la pression des deux principes sous-jacents à tout développement bureaucratique : la recherche de l'égalité formelle et la spécialisation fonctionnelle.

Le principe égalitaire a donné lieu à des critères de plus en plus précis pour définir les conditions d'attribution des prestations financières et à des normes de plus en plus rigoureuses pour l'organisation et les modalités d'intervention des services sociaux.

Le principe de spécialisation fonctionnelle, quant à lui, se traduit simultanément dans deux directions : une spécialisation professionnelle sans cesse accrue des intervenants et une spécification de plus en plus poussée des types de public.

La crise du système de protection sociale

Pour faire face à la montée de la demande de solidarité sociale, il n'est plus possible, chacun en est conscient, de développer le système de protection sociale existant. Il est en effet déjà entré en crise du triple point de vue des conséquences qu'il comporte pour les usagers, de la logique politique et sociale qu'il incarne, et des coûts financiers qu'il induit.

Le bénéficiaire d'actions de solidarité est en effet appréhendé par le système de traitement administratif mis en place selon des modalités qui font éclater à la fois l'unité et le sens de sa vie personnelle, familiale et sociale. Il n'est pas rare de trouver dans une même famille des problèmes sociaux concernant la vieillesse, l'emploi, la réussite scolaire, la santé physique ou mentale, la délinquance, etc... La même famille «en difficulté» relèvera pour chacun de ses «problèmes», pourtant tous liés entre eux dans la vie quoti-

dienne des intéressés, de services différents de prise en charge administrative. On imagine bien les difficultés d'une telle famille pour savoir quels sont ses droits et à quelle porte frapper pour qu'ils soient satisfaits.

Outre cet éclatement de la vie des usagers qu'entraîne un système de traitement administratif de plus en plus sophistiqué, deux autres effets pervers bien connus doivent être rappelés :

— l'inégalité sociale accrue face à l'accès à un système de protection qui se veut pourtant rigoureusement égalitariste : ce sont les mêmes familles qui souffrent de handicaps sociaux cumulatifs et qui sont culturellement les moins aptes à se repérer dans le maquis réglementaire pour faire valoir leurs droits ;

— le cercle vicieux qui lie l'offre à la demande d'assistance : plus on offre d'assistance, plus les gens se comportent en "assistés" et réciproquement.

Au-delà des conséquences vécues individuellement par les usagers, **la logique politique et sociale** de ce système est de plus en plus souvent mise en question. Les exigences de fonctionnement des "machines à traiter les problèmes sociaux" et les intérêts corporatistes qui s'y abritent, conduisent en effet à ce que progressivement la finalité institutionnelle (le maintien de l'institution) prenne le pas sur la finalité sociale (la satisfaction de la demande des citoyens).

Bien plus, dans des normes de fonctionnement finissent toujours par se couler des normes sociales. On passe rapidement, bien que souvent inconsciemment, de la réglementation à la normalisation, et de la protection sociale au contrôle social.

Enfin, il n'est pas d'exemple de société où la montée de la demande sociale en matière de solidarité, dès lors qu'elle se traduit par la croissance des appareils de gestion et de redistribution, n'entraîne des **coûts financiers** rapidement insupportables pour la collectivité.

Quel que soit le système de répartition de ces coûts, mutualisation entre les bénéficiaires potentiels ou fiscalisation, les limites de tolérance sont aujourd'hui atteintes dans presque tous les pays. Il ne faut pas sous estimer alors les risques de choc en retour d'une telle situation, aboutissant à remettre en question le principe même de la solidarité sociale. C'est une des dimensions les plus significatives du "reaganisme".

Une réponse : la décentralisation...

Ce tour d'horizon rapide de certains des problèmes actuels d'une politique de solidarité permet de mieux cerner l'enjeu de la décentralisation dans ce domaine et de mieux en définir les objectifs.

Il s'agit tout à la fois, par une globalisation et une relocalisation de l'action sociale, de réunifier le champ de la vie sociale, de réunifier le social et

l'économique, de mieux ajuster les réponses aux besoins, de responsabiliser les individus et les collectivités de base (et la collectivité nationale), de recréer un espace où puissent renaître les réseaux primaires (non formalisés) de solidarité, d'échapper à la logique folle de la prise en charge administrative, avec la multiplicité de ses effets pervers, et d'enrayer la croissance des coûts financiers (2).

En un mot, il s'agit de remettre une politique de la solidarité sociale sur ses pieds : renforcer la capacité autonome des individus à vivre dignement dans la société, plutôt que de les sortir de la société pour les prendre en charge dans des systèmes d'assistance spécialisés ; lutter directement contre les handicaps et leurs causes structurelles pour en diminuer l'importance et le nombre, plutôt que de s'épuiser à tenter de les compenser.

...Mais une réponse difficile

Changer par la décentralisation la logique d'organisation et de fonctionnement de la solidarité pour mieux en garantir les développements futurs, tel est l'objectif. Difficile à atteindre toutefois, comme ne manquent pas de le souligner tous ceux qui s'opposent à l'idée même de la décentralisation en matière d'action sociale. Tentons de trier parmi les raisons qu'ils avancent les bonnes et les moins bonnes.

Trois difficultés réelles apparaissent effectivement incontournables :

— *les minorités les plus marginales et les plus "gênantes"* (les immigrés évidemment, mais aussi les handicapés mentaux ou encore telle ou telle catégorie de délinquants, les toxicomanes, les anciens détenus, etc...) ont apparemment besoin de la protection de règles et d'autorités centrales, pour échapper aux réactions d'intolérance, voire de rejet, des communautés locales. On sait également que cette intolérance locale est d'autant plus forte que l'on assiste souvent à des phénomènes de concentration territoriale de tel ou tel groupe minoritaire. Reste la question de fond : faut-il prendre son parti de ce constat et se réfugier dans des mécanismes de protection sociale centralisés ou rechercher des moyens de rendre les communautés de base plus ouvertes et plus tolérantes ? Comment passer d'une solidarité imposée à une solidarité assumée ?

— *les différentes régions de notre pays connaissent des situations extrême-*

(2) Rappelons toutefois les limites de ce dernier objectif. La plus grande partie des coûts financiers sont ceux des transferts sociaux s'effectuant sous forme de prestations monétaires (pensions, retraites, allocations diverses...). Il n'est évidemment pas question que les taux de ces prestations puissent varier selon le lieu où habite le bénéficiaire. La décentralisation et la démocratisation de la gestion des organismes distributeurs peut toutefois, sans diminuer le coût global de ces prestations, en favoriser la lisibilité (on sait mieux à quoi sert l'argent) et donc en définitive en rendre le coût plus acceptable.

ment contrastées, tant en matière de concentration des problèmes sociaux à résoudre qu'en matière de ressources propres pour y faire face. Bien plus, dans certains cas, les mêmes régions cumulent les handicaps sociaux et financiers. Ne risque-t-on pas, à décentraliser l'action sociale, d'accroître les inégalités d'accès des Français à la solidarité ? Là encore, une question de fond : la réponse à ces problèmes réside-t-elle seulement dans la centralisation ou dans la meilleure connaissance des disparités géographiques des handicaps sociaux et des coûts différenciés des politiques de lutte contre ces handicaps ? Cette deuxième approche appellerait évidemment une planification sociale, la mise en place de péréquations financières et les définitions d'objectifs nécessaires pour laisser aux acteurs décentralisés la reponsabilité du choix des orientations et des moyens de leur politique sociale.

— si le *développement des spécialisations professionnelles* dans le travail social comporte indéniablement des risques corporatistes, il *présente également certains avantages* pour l'usager, qu'il convient de préserver : une éthique professionnelle fondée sur l'exigence de qualité, un milieu professionnel, support d'échanges, d'informations, d'expériences, et donc source d'innovations et de progrès, enfin une protection des agents contre les pressions diverses de leur environnement de travail. Là aussi, une question de fond : les modèles d'organisation centralisée des différentes professions de l'action sociale, avec les cloisonnements corporatistes qu'ils génèrent, sont-ils les seuls susceptibles d'apporter ces garanties aux usagers et aux agents ? Ne peut-on imaginer un statut des travailleurs sociaux cohérent avec la décentralisation, offrant ces mêmes garanties, mais plus ouvert à la polyvalence professionnelle, ou, à tout le moins, à une meilleure communication horizontale ?

Mais il est également des résistances à vaincre qui, pour être moins justifiables, n'en sont pas moins réelles :

— un vieux préjugé culturel inhérent à presque toutes les pensées progressistes de ce pays : la peur de la société. Combien de théories du progrès social sont en effet fondées sur l'idée sous-jacente que l'organisation sociale livrée à sa propre logique de développement est porteuse des pires déviations et que la liberté, l'égalité, la fraternité (!) doivent être imposées à la société par une structure spécifique bien différenciée du corps social : l'Etat ? Cette facilité du recours à l'Etat pour faire le bonheur des gens malgré eux n'est pas le moindre obstacle à vaincre pour la mise en œuvre de la décentralisation.

— faut-il insister en outre sur l'évidente résistance institutionnelle des administrations centrales, des corps constitués qui s'y sont fait leur place, voire des ministres qui y puisent une part non négligeable de leur légitimité et de leur pouvoir... On comprend qu'il soit difficile à une institution de pouvoir, d'abandonner volontairement certains de ses attributs, et que chacun soit favorable à la décentralisation... pour les autres !

— mais il est une troisième difficulté à vaincre, dont on mesure rarement l'importance : la faiblesse de la demande de ceux qui sont les bénéficiaires potentiels de la décentralisation : les usagers tout d'abord, qui, dispersés dans les cases innombrables où sont parqués leurs besoins, ont le plus grand mal à se rassembler pour exprimer une volonté commune et la faire valoir auprès des instances centrales de décision ; les élus locaux ensuite, futurs médiateurs de cette nouvelle logique de l'action sociale qu'appelle la décentralisation, mais inquiets devant ce rôle nouveau qu'on leur promet, faute d'en bien discerner les contours et d'en maîtriser les moyens.

Il faudra donc, pour mener à bien cette véritable révolution institutionnelle et culturelle, que sera la décentralisation de l'action sociale, beaucoup de lucidité et de courage.

Lucidité pour reconnaître les objections valables, de sorte à y apporter des réponses crédibles et ne pas risquer de jeter "le bébé avec l'eau du bain" ; lucidité aussi pour prendre la mesure des obstacles à vaincre et la mesure du temps qu'il faudra pour les vaincre. Mais il faudra aussi du courage. Courage pour engager une action unanimement reconnue comme bénéfique à terme, mais fort peu soutenue dans l'immédiat ; courage pour annoncer clairement ses intentions et leurs conséquences, y compris à ses amis (!) ; courage pour imaginer des solutions juridiques et techniques, qui rompent avec des traditions longuement éprouvées ; courage, en un mot, pour choisir d'inventer la Société de demain contre les séductions de l'Etat d'aujourd'hui.

Décentralisation : le point de vue d'Olivier Guichard

J'ai qualifié la loi Defferre de faux-semblant. Je veux dire par là qu'elle s'est bornée à un simple transfert juridique, celui de l'exécutif. Elle a été une sorte de proclamation d'indépendance, mais d'une indépendance sans contenu nouveau. L'extension des attributions, des moyens : ce sera pour plus tard. Avoir ainsi commencé par le cadre juridique n'est pas l'effet du hasard ou d'un simple calcul de la facilité politique : aller très vite au plus spectaculaire.

C'est au contraire l'expression de quelque chose d'essentiel pour les socialistes. La démocratie, ils ne la conçoivent pas tant comme service public ou exercice d'une responsabilité, que comme la multiplication des lieux de pouvoir, des foyers et des relais du militantisme. On m'objectera les articles de la loi qui donnent aux communes, aux départements, aux régions, des responsabilités économiques, une latitude nouvelle d'intervention. Mais là encore, je ne vois que faux-semblant. Avec des budgets inchangés, où trouver les ressources de cette responsabilité ?

A ces démarches d'apparence, la réalité est venu opposer ses leçons.

La réalité politique d'abord. Aux cantonales, les Français ont plus pensé économie que décentralisation — ou, s'ils ont pensé décentralisation, ils ont traduit : contre-pouvoir. Du coup, bloqués dans leur entreprise de conquête des lieux d'influence politique, les socialistes s'intéresseront encore moins aux compétences et aux moyens financiers. On se contentera d'une loi d'orientation, on prendra son temps. *La réalité financière* aussi. Au début, on avait annoncé une refonte de la fiscalité locale : on allait supprimer la taxe professionnelle, la taxe d'habitation. Puis on s'est aperçu qu'en matière fiscale il était plus facile d'ajouter que de bouleverser ou de retrancher. On se contentera donc d'"aménagement"... La fiscalité est d'ailleurs fertile en paradoxes : supprimer les impôts locaux, c'est augmenter la part de la subvention de l'Etat. Même si elle est globale, voilà une dépendance qui s'installe. Et aussi un état d'esprit irresponsable : on pousse d'autant

plus à la dépense qu'on n'est pas le financier. *La réalité administrative* enfin. La contre-offensive des bureaux et des ministres a commencé, et même beaucoup plus vite et efficacement que je ne le pensais. Le socialisme, essentiellement dirigiste, ne peut se passer de politiques ministérielles. Partout on voit fleurir agences et comités régionaux d'Etat, qui "marqueront" les institutions des collectivités.

Ainsi plus on proclame l'indépendance des collectivités plus on s'oblige à opérer clandestinement pour conserver le pouvoir à Paris.

D'où l'effacement de la DATAR, organisme central, synthétique, trop voyant.

D'où le recours à des procédés plus sournois : — l'utilisation du crédit, étatisé, pour orienter les investissements industriels ;

— la pression syndicale, à travers les comités économiques et sociaux renouvelés ;

— la fragmentation administrative : ce sera le retour au verticalisme ;

— la planification « démocratique », vaste opération de consultation destinée à enserrer la région. Comme l'écrit M. Guigou, chargé de mission au Plan et interprète de la nouvelle doctrine dans une publication récente de la *Documentation française* : « Une des conditions de réussite du Plan sera de mobiliser le plus grand nombre possible de personnes au cours de son élaboration et dans son exécution... multiplier les niveaux de planification, diversifier les intervenants ». Dans cet esprit, la décentralisation n'est plus qu'un vaste forum où s'élabore le Plan : à la limite, sa finalité, c'est le Plan. De toutes façons, derrière ces conceptions théoriques, la réalité ne pourra être que la manipulation idéologique ou/et bureaucratique.

Que sortira-t-il de ce brouillard ?

Je n'en sais rien, mais un décentralisateur aussi convaincu que moi se méfie de la valeur mythique, ou plutôt fantastique, que le socialisme est en train de donner à la décentralisation. Elle risque de provoquer à terme une immense déception. Ce ne serait pas la première fois qu'en France la décentralisation ferait boomerang. Et plus fort on aura lancé l'objet, plus meurtrier sera le retour.

La loi Defferre et la notion de « Pays »

Michel Philipponneau (1)

Le découpage administratif français en communes, départements et régions n'est pas nécessairement le plus pertinent, comme en atteste la multiplication de structures diverses de coopération intercommunale, infra ou super-départementales et trans-régionales.

Prenant appui sur l'interdépendance de la ville et de la campagne, sur les réseaux d'échange, sur les affinités culturelles, historiques, de nouvelles unités s'imposent en réponse au désir de « vivre, travailler, décider au pays ». L'auteur suggère en conséquence que cette unité de fait, qualifiée de « pays », bénéficie d'un cadre administratif approprié.

La loi Defferre du 2 mars 1982 qui marque une mutation profonde et irréversible des structures administratives et politiques de la France consacre les droits et libertés des *communes*, des *départements* et des *régions*. Les deux premières collectivités sont traditionnelles, la région reconnue en 1955 comme cadre de programmation et en 1972 comme établissement public devient collectivité territoriale à part entière.

C'est l'aboutissement d'une « longue marche » amorcée par les régionalistes dans les années cinquante, par quelques leaders socialistes isolés dans les années soixante, puis rassemblant dans les années soixante-dix toute la gauche, abandonnant ses traditions jacobines (2). On aurait pu penser qu'au lendemain du 10 mai ses récentes options décentralisatrices ne lui apparaîtraient pas relever d'une urgence extrême. L'appareil préfectoral ne serait-il pas précieux pour appliquer rapidement dans l'ensemble du pays de profondes réformes économiques et sociales ?

(1) Adjoint au Maire de Rennes, Conseiller Régional de Bretagne.

(2) Philipponneau, Michel. — *La grande affaire : Décentralisation et Régionalisation*. — Paris, Calman-Levy, 1981 (1ère partie.)

Pourtant, le Ministre de l'Intérieur devient aussi Ministre de la Décentralisation. La suppression de la tutelle préfectorale, le transfert de l'exécutif du préfet au président du Conseil Général et au président du Conseil Régional rendent l'opération irréversible.

Cependant, de nombreuses lois complémentaires relatives aux compétences et aux moyens sont encore nécessaires pour assurer le fonctionnement normal de ce système décentralisé.

Parmi les réflexions susceptibles d'alimenter ces débats figure la recherche d'un équilibre entre les trois collectivités, objet de la loi Defferre, avec l'émergence possible d'un nouveau cadre géographique.

La décentralisation et les cadres traditionnels

La grande affaire du septennat, c'est de permettre «aux communes, aux départements et aux régions de choisir et de conduire leur action sans entrave, dans le cadre de la loi et du plan» (3). Pour rendre irréversible cette opération de décentralisation, il fallait commencer par modifier en profondeur le cadre institutionnel, en mettant un terme à la tutelle préfectorale, en donnant plus de pouvoirs, mais aussi plus de responsabilités et de moyens aux élus.

Il fallait définir les conditions de fonctionnement des trois niveaux de collectivités locales et leurs rapports avec les représentants de l'Etat.

En définissant ces grands principes, la loi Defferre ne pouvait s'appliquer qu'à ces trois collectivités territoriales, sans prendre en compte d'autres échelons intermédiaires. Déjà, lors du débat parlementaire, la droite n'a pas manqué de critiquer la création de cette nouvelle collectivité territoriale que constitue la région.

Après avoir, lors de l'élection présidentielle de 1974, affirmé le caractère évolutif de la loi de 1972 sur la région, en 1975 V. Giscard d'Estaing estime que la région ne doit pas constituer un écran supplémentaire entre le pouvoir et le citoyen: «la France ne peut s'offrir quatre niveaux d'administration, quatre fiscalités et quatre assemblées successives élues au suffrage universel. Je vous dirai que c'est trop et que d'ailleurs cela n'existe dans aucun autre pays. C'est trop lourd et c'est trop cher pour la France»(4).

Ces affirmations totalement fallacieuses ont été reprises par l'opposition alors que dans beaucoup de pays il existe bien au moins quatre niveaux politico-administratifs. Mais la loi Defferre n'avait pas besoin d'intervenir sur les niveaux supplémentaires existant déjà entre la commune et le département.

(3) Exposé des motifs - Projet de loi Defferre.

(4) Allocution télévisée du 5 décembre 1975.

L'extension des pouvoirs de la commune liée à la suppression de la tutelle, à ses actions possibles dans le domaine économique s'appliquait automatiquement à ces organismes multi-communaux.

Cependant, l'extersion même des pouvoirs de la commune va accentuer la nécessité et l'ampleur de la coopération intercommunale, la loi Defferre précisant que la région ou le département doivent respecter pleinement l'autonomie et les compétences des communes. «Le département apporte aux communes *qui le demandent* son soutien à l'exercice de leurs compétences» (art. 23).

Pour prendre le cas de l'urbanisme, de l'aménagement, des communes importantes disposent de services techniques leur permettant de se passer des administrations extérieures de l'Etat pour exercer de nouvelles compétences comme la délivrance du permis de bâtir. Il n'en est pas de même pour de petites communes, incapables de disposer du personnel nécessaire pour mettre au point le moindre dossier technique et qui ont souvent recours aux services extérieurs de l'Etat pour la voirie, l'assainissement, les adductions d'eau, les constructions.

Elles pourront toujours le faire ou pourront s'adresser à des bureaux d'études privés, à des sociétés d'économie mixte qui dépassent déjà le cadre traditionnel des grandes opérations d'aménagement. La loi Defferre prévoit aussi que le département pourra créer une agence départementale, chargée d'apporter aux communes qui le demanderaient une assistance d'ordre technique, juridique et financier (art. 32).

Cependant, ces possibilités ne sont pas totalement satisfaisantes, car la maîtrise de ces instruments échappe en fait aux communes. Une agence départementale peut être politiquement moins neutre que l'administration de l'Etat. L'élection des bureaux des Conseils généraux et des Conseils régionaux accompagnant la passation des pouvoirs des préfets aux présidents de ces assemblées les 24 mars et 15 avril 1982 montre bien les risques d'une politisation accentuée des nouvelles administrations départementales et régionales. Dans la plupart des cas, la majorité de l'assemblée départementale et régionale a refusé de faire une place à l'opposition au bureau. S'il apparaît normal que la majorité garde exclusivement le rôle exécutif, l'opposition pourrait être associée aux délibérations du bureau pour y exercer un certain contrôle. Pour tout l'Ouest, seul le Conseil général des Côtes-du-Nord, à majorité socialiste, a admis la présence de trois membres de la minorité au bureau.

Il peut donc exister une opposition entre les départements et les régions et les collectivités de base, communes et groupements de communes. Ces oppositions ne sont pas nouvelles. Avec le système électoral du Conseil général à forte sur-représentation rurale, le Conseil général pratique souvent une politique très conservatrice, financée par les contributions des agglomérations

ouvrières. Une extension de ses pouvoirs, la mise à sa disposition de nouveaux instruments techniques et administratifs risquent d'accroître ces tensions. L'accroissement de la coopération intercommunale constitue-t-il une solution suffisante?

Vers un nouveau cadre : le pays

Les réponses au questionnaire adressé en 1977 aux maires, à la suite de la publication du rapport Guichard sont bien caractéristiques. Même si le système français avec la pulvérisation du territoire en 36 000 communes apparaît absurde, les maires demeurent trop attachés à leur écharpe et les citoyens trop sensibles à l'esprit de clocher pour qu'une mesure autoritaire puisse mettre un terme à cette situation archaïque et attenter à l'existence de la commune « cellule de base de la démocratie ».

D'ailleurs dans les villes, à l'exemple de Grenoble, on éprouve aujourd'hui la nécessité de déconcentrer l'action municipale, de donner de nouveaux moyens aux organisations de quartiers, de rapprocher au maximum pour la gestion du cadre de vie, les citoyens, les élus et l'administration municipale. Aussi apparaîtrait-il paradoxal de supprimer l'échelon de la commune, dans l'agglomération urbaine comme en milieu rural.

La solution est liée à la coopération multicommunale. Les formes déjà existantes sont multiples avec la communauté urbaine, le district, le syndicat à vocation multiple ou à vocation unique. Certains de ces organismes possèdent déjà les moyens techniques de réaliser leur propre aménagement, en particulier les agences d'urbanisme regroupées aujourd'hui en une fédération très dynamique. Une extension des compétences des communes en matière d'urbanisme telle que la délivrance du permis de bâtir, l'aménagement d'une ZAC, ne pose pas de problèmes pour de petites communes s'intégrant à une organisation multicommunale disposant d'organismes techniques appropriés.

Un projet socialiste offre aux communes la possibilité de procéder à la mise en place de syndicats d'aménagement et d'équipement en milieu urbain comme en milieu rural. Simples établissements publics, leurs compétences pourraient évoluer sur la base du strict volontariat comme leur budget serait alimenté par les contributions de chaque commune et les subventions éventuelles du département, de la région et de l'Etat.

La multiplicité des formes diverses de coopération intercommunale conduit sans doute à un désordre extrême mais souligne l'intérêt de cet échelon infra-départemental. Dès 1789, les créateurs du département l'avaient compris avec l'institution du canton et du district devenu l'arrondissement, construction hiérarchisée répondant à l'esprit cartésien et égalitaire des Constituants. Leur rôle administratif est pour la plus large part tombé en désuétude alors que des formes diverses de coopération intercommunale ten-

dent à remplacer ces échelons intermédiaires sans s'inscrire nécessairement dans le cadre du canton, ou très exceptionnellement dans celui de l'arrondissement.

Mais depuis une quinzaine d'années on prend spontanément conscience de l'interdépendance de la ville et de la campagne qui y est liée (5). C'est dans cette zone d'interdépendance qu'on observe les migrations quotidiennes de travailleurs, de scolaires, les relations des ruraux avec les commerces, les banques, les services sanitaires, socio-culturels offerts par la ville. Les citadins trouvent dans les campagnes voisines une source d'approvisionnement en produits frais et surtout des lieux de détente et de loisirs.

Cette interdépendance a conduit diverses administrations à créer des circonscriptions à un niveau infra-départemental qui ne tient pas toujours compte des limites départementales ou cantonales : secteurs hospitaliers, districts scolaires, circonscriptions de taxe de téléphone, agences de l'emploi, tribunaux de commerce, délégations de chambre de commerce. L'Etat incite les directions départementales de l'agriculture à élaborer des plans d'action rurale (P.A.R.) regroupant plusieurs cantons et correspondant assez souvent aux «pays». Des organismes privés, banques, journaux régionaux par leurs éditions locales, stations de radio «libres», chaînes commerciales, associations, syndicats, organisent aussi leurs activités dans le cadre de ces zones d'interdépendance.

Si pour qualifier ces zones, les Bretons ont remis en honneur le terme de pays, ce dernier est largement employé de longue date en France, mais il était souvent tombé en désuétude. La base historique du pays est souvent évidente, mais il correspond aussi à une unité géographique qui peut comprendre des éléments complémentaires. Son nom même est souvent en rapport avec la notion d'interdépendance ville-campagne.

Si la conscience collective des habitants comme celle des organismes publics et privés reconnaît effectivement l'existence de ces zones d'interdépendance, ne faut-il pas y répondre par la création de nouvelles unités politico-administratives. Le slogan syndical «vivre et travailler au pays» a été complété par les politiques : «vivre, travailler, décider au pays». On voit mal le terme de *département* se substituer dans cette formule volontariste à celui de pays qui, de même que le terme de *région*, a une connotation sentimentale, liée au tréfonds de l'histoire et que ne possèdera jamais le département.

Pourquoi ne pas prendre en compte cette volonté en faisant du pays, comme cela s'est réalisé pour la région, un cadre administratif répondant à ce sentiment d'appartenance, à cette volonté de vivre, de travailler, de décider ensemble.

(5) Ergan, Louis et Laurent, Loëiz. — *Vivre au pays*. — Les Sables d'Olonne, Le Cercle d'Or, 1977.

L'impulsion est partie de la base, de comités d'études, d'animation, d'expansion qui à partir des années 1965 ont relayé en prenant pour cadre le pays, l'action des comités régionaux d'expansion économique, énucléés par la réforme de 1964. En 1975, l'Etat a fini par reconnaître tacitement l'existence de ces pays. Dans le cadre de l'aménagement du territoire, il passe des «contrats de pays» avec les collectivités locales groupées dans ces unités. En 1980, 74 candidatures à des contrats «nationaux» ont été retenues par l'Etat. Les EPR adoptent la même procédure : 18 régions ont retenu 238 contrats régionaux. Les régions reconnaissent donc elles-mêmes l'existence de ces unités géographiques faisant souvent abstraction des limites départementales, mais qui constituent précisément de ce fait des secteurs dont l'aménagement devient beaucoup plus cohérent. Le succès des contrats de pays conduit à poser la question : pourquoi ne pas passer de l'aménagement, de l'équipement, à la gestion ?

La question a déjà été bien étudiée en particulier par les Bretons, la Bretagne ayant beaucoup souffert du découpage départemental. Une région comme le Poitou Charentes avec ses quatre départements pourrait compter 18 pays, la Bourgogne avec le même nombre de départements 24, la Bretagne a 5 départements, 15 à 20 pays dont plusieurs interdépartementaux. Au total, l'ensemble des 22 régions françaises pourrait compter entre 300 et 400 zones d'interdépendance ou pays. Conviendrait-il alors de maintenir la structure départementale, la région étant constituée non par un regroupement de 4 à 6 départements, mais par celui de 15 à 25 pays.

Dans beaucoup de cas, le pays présenterait l'avantage de constituer l'échelon type de regroupement intercommunal, SIVOM, district, communauté urbaine, syndicat cantonal ou multicantonal.

Des propositions précises ont été formulées sur les caractères, le fonctionnement, le financement de ces nouvelles unités administratives. L'échelon du pays se substituant à celui du département, on pourrait adopter le système institutionnel de ce dernier, avec un Conseil de Pays remplaçant le Conseil Général et un Commissaire de la République jouant le rôle que le Commissaire de la République adjoint, ex sous-préfet, doit exercer pour l'arrondissement.

Sur le plan financier, l'affectation du produit des taxes professionnelles au pays paraît intéressante. Le pays correspondant en fait à une zone d'emploi, les taxes perçues sur les activités bénéficieraient prioritairement aux collectivités où vivent les travailleurs, ce qui n'est pas le cas avec l'affectation de ces taxes au département. De même, une allocation globale assurant une péréquation des ressources que l'Etat fournit aux collectivités locales pourrait prendre plus judicieusement pour cadre le pays que la commune, le canton ou le département.

Ce problème des pays mérite d'être posé. On peut penser que les pro-

grammes d'aménagement, de planification régionale pourront tenir compte immédiatement du cadre nouveau du pays dans les régions où les populations y sont sensibilisées comme la Bretagne. Ultérieurement, pour reprendre une formule ancienne de Gaston Defferre à propos de la région, «si l'expérience s'est révélée positive» les régions qui le souhaiteraient devraient pouvoir en utilisant «leur droit à la différence» substituer l'échelon du pays à celui du département.

Mais il a fallu 25 ans pour passer de la «région de programme» de 1955 à la région «collectivité territoriale». Ici encore la marche sera longue, d'autant qu'une structure administrative vieille de deux siècles finit par agir sur le cadre le plus artificiel et le département est devenu réalité géographique. Une politique réaliste de décentralisation devait tenir compte de l'existant. Le cadre départemental existe, il faut donc l'intégrer dans le système, sans préjuger de son avenir à long terme, mais en sachant quel rôle devra jouer le pays dans le futur.

ESPRIT

Esprit est une bibliothèque permanente.

Au sommaire des derniers numéros

Pologne : un défi, un espoir avec R. Kapuscinski, J. Kuron, C. Lefort, A. Michnik, J. Patoska, A. Puskas, A. Smolar, P. Thibaud... (janvier 1981, 42 F)

La stratégie comme apprentissage du réel entretien avec G. Chaliand et Claude Lefort (avril 1981, 37 F)

Politique internationale : nouvelle donne, nouvelles chances avec K.E. Birnbaum, A. Puskas, P. Grémion, P. Hassner, G. Padoul, E. Pisani, A. Smolar, P. Thibaud, P. Viveret (juin 1981, 42 F)

D'Est en Ouest, l'urgence d'une réflexion éthique avec M. Hybler et J. Nemeč, P. Livet, O. Mongin, H.J. Stiker (septembre 1981, 37 F)

Révolutions sans le peuple : Vietnam, Salvador, Liban, Egypte avec G. Chaliand, J.L. Domenach, W. Shawcross... (décembre 1981, 37 F)

La Pologne emmurée : entre un gouvernement illégitime et inefficace et un peuple indompté, il n'y a pas de paix possible, mais quel genre d'affrontement? Le monde extérieur laissera-t-il faire? Le système soviétique est-il dans une crise sans issue? avec C. Castoriadis, F. Dubet, J. Ellul, M. Heller, C. Lefort, J.J. Lipski, P. Thibaud, A. Touraine, M. Wiewiorka... (mars 1982, 47 F)

Devant le totalitarisme : de quoi les Européens sont-ils capables : aveuglement? panique? résistance? invention? - Pourquoi les Afghans tiennent-ils? avec P. Hassner, J.J. Puig, A. Puskas, J. Rován, O. Roy, I. Sachs... (avril 1982, 47 F)

La gauche, pour faire quoi? : Matériaux pour un débat démocratique - Pour une nouvelle politique de la recherche - Le silence des intellectuels avec M. de Certeau, R. Fraisse, Th. Gaudin, L. Giard, M. Guillaume, Fr. Hartog, J. Julliard... Entretiens avec S. July, E. Maire, N. Questiaux (octobre - novembre 1981, 52 F)

ESPRIT (Revue mensuelle), 19, rue Jacob 75006 Paris - CCP Paris 1154-51 - Tél. 633 25 45
Abonnement (PVTTTC) - Un an : 292 F France, 300 F Etranger

Le Comité de Liaison pour l'Action Locale et Régionale : la décentralisation au service d'un projet de société

Le Comité de Liaison pour l'Action locale et Régionale (C.L.A.R.) a pour objet premier la promotion de la décentralisation.

Le C.L.A.R. a recensé les facteurs et les points d'appui de la décentralisation (collectivités locales, établissements publics régionaux, mouvement associatif, mouvements régionalistes, organismes économiques locaux...).

Chacun de ces secteurs a fait l'objet d'une approche spécifique :

- en direction des élus locaux par des réunions d'information et par un travail mené en liaison avec des organismes spécialisés : Association d'Information et de Formation des Elus Locaux (AIFEL), Centre de Formation des Elus Locaux (CEFEL) ;
- en direction du mouvement associatif par un engagement militant (de nombreux membres du C.L.A.R. ont été candidats écologistes aux élections municipales de 1977 et législatives de 1978 et 1981) ;
- en direction des mouvements régionalistes par l'élaboration conjointe avec des leaders régionalistes d'une «plate-forme de développement des régions» (colloque de Melun 1977) ;
- en direction des responsables socio-économiques (colloque de Grenoble sur l'avenir de la décentralisation industrielle) par des actions conjointes avec des militants syndicalistes.

C'est une mutation du personnel politique local que prépare le C.L.A.R.

Les associations constituent le vivier de ce personnel nouveau. Les prochaines élections municipales permettront la mise en œuvre de cette politique.

La volonté de redistribuer les pouvoirs appelle un projet de société. Aussi la décentralisation ne saurait-elle se limiter à son aspect géo-administratif. Ainsi pour l'enseignement conviendra-t-il de dépasser le débat «public-privé» pour imaginer le rôle futur des régions dans une école véritablement pluraliste. Les relations internationales elles-mêmes sont affectées par une véritable décentralisation et par exemple ne serait-il pas plus judicieux de faire de Corte une grande université méditerranéenne plutôt qu'une sous-université «hexagonale». Autant de questions qui préoccupent le C.L.A.R.

Pour répondre à ces questions, qu'un véritable projet décentralisateur ne peut éluder, des chercheurs, sociologues, aménageurs sont venus travailler avec le C.L.A.R. et c'est un auteur couronné en 1978 par l'Association Internationale Futuribles (1) qui nous a permis d'aborder avec des données modernes la notion de «pays» ; notion autour de laquelle se fera vraisemblablement l'aménagement du territoire de demain. Cette notion antique (il s'agit du «pagus» romain) à forte identité géographique resurgit aujourd'hui et apparaît comme une réponse adéquate aux politiques hospitalières, scolaires ou d'aménagement. Là comme ailleurs, l'avenir ne peut faire fi du passé.

Vouloir décentraliser, vouloir rendre le pouvoir aux citoyens suppose une réflexion et une action d'ordre politique certes, mais aussi d'ordre psychologique car il s'agit de briser le «modèle jacobin» que tout Français porte en lui.

Joël Broquet (2)

(1) Loeiz Laurent, auteur de «Vivre au pays»

(2) Ancien Secrétaire Général du C.L.A.R., membre du C.D. Président du Carrefour des Responsables Sociaux

Quel découpage régional ?

Laurent Charreyron

Peut-on prétendre vouloir redistribuer le pouvoir, créer de nouvelles instances de décisions locales sans remettre en cause l'assise territoriale sur laquelle elles fondent leur légitimité ?

A propos d'un pays comme la France – où l'on a fait de la variété des paysages une valeur nationale, où la mythologie de l'enracinement reste forte, et où les régionalismes ont pu, à travers leur lutte avec le pouvoir central, conserver une personnalité marquée – ce n'est pas se laisser aller à un structuralisme de mauvais goût que d'affirmer qu'une décentralisation visant sincèrement à jeter les bases de la démocratie locale, devrait nécessairement passer par un réexamen des composantes géographiques internes du pays.

Les vraies régions



Source : *L'Expansion*, 19 mars – 1^{er} avril 1982

«Mutation», «redéploiement», «reconquête du marché intérieur» : depuis plus de 10 ans, tout le monde psalmodie que la France doit adapter sa structure socio-économique et administrative aux nouvelles données du monde moderne. Déjà – comme c'est charmant – la télématique jette les premiers feux d'une nouvelle convivialité, l'industrie prend conscience que la concentration en grandes unités de production n'est plus performante. Enfin, la majorité silencieuse fait savoir que le centralisme tous azimuts a vécu et que maintenant s'annonce l'ère de la démocratie locale.

Or, si le mouvement actuel de décentralisation remet en question de nombreux niveaux de pouvoir, il ne porte pas atteinte aux découpages géographiques préexistants. Tandis que la région opère une importante mutation de personnalité en devenant collectivité territoriale à part entière, son identité physique se pérennise : n'y a-t-il pas là une dangereuse dichotomie dans le changement ?

Aux interrogations politiques, le pragmatisme de la réflexion économique est souvent de bon conseil. En l'occurrence, une étude menée par le bureau de consultants GMV (1) pour une grosse société française d'isolation, permet de jeter les bases d'un redécoupage régional de la France, et aussi de prendre la mesure des problèmes induits.

La méthode de GMV a été développée et mise sur ordinateur (Apple II) en août 81. Elle traduit des notions économiques théoriques (notion de zones polarisées) en outil opérationnel de gestion, et cherche à mettre en cohérence l'action marketing et l'analyse économique.

Partant de la constatation que les découpages de la France utilisés par les entreprises et par l'administration sont souvent aussi disparates (et hétérogènes pour une même activité économique ou administrative) que marqués par la tradition (historique, politique, administrative), GMV s'est attaché à faire apparaître la réalité des régions économiques vraies, dans une optique prospective à moyen terme (5 ans).

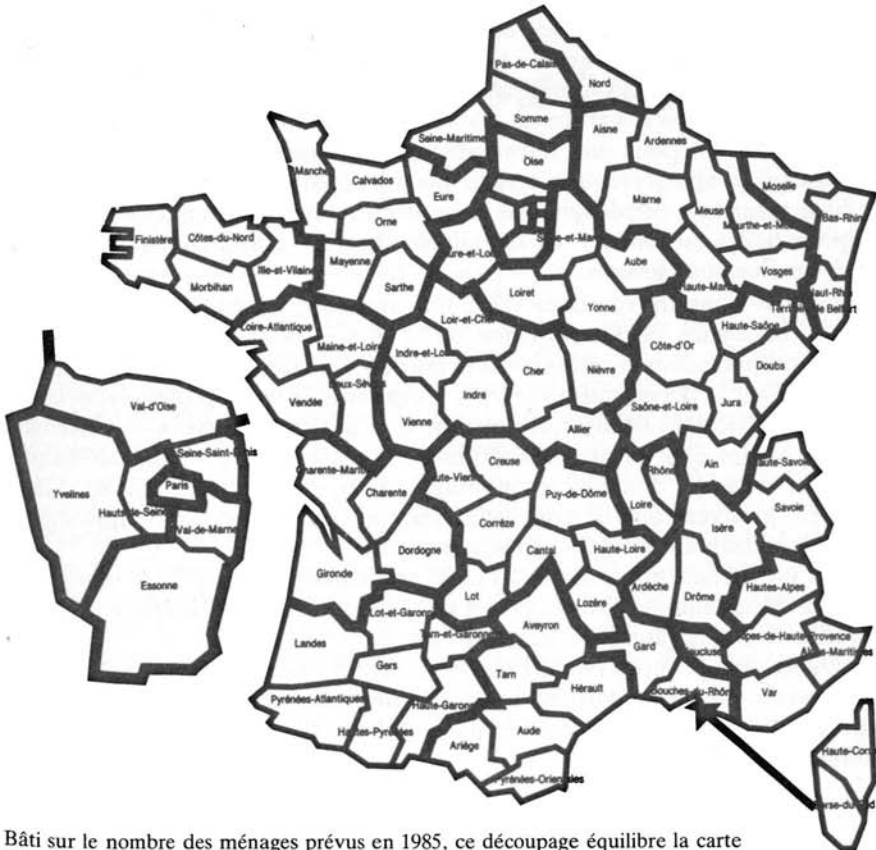
A partir d'études de la DATAR sur les zones de polarisation, et de l'INSEE sur les grandes zones d'échange, 2 notions géographiques de base ont été retenues pour la structuration du projet :

- les frontières naturelles à l'intérieur desquelles se développent les flux économiques propres à l'activité pour laquelle on réalise le découpage.
- Les zones équipotentielles qui correspondent à une allocation identique des moyens (un agent par exemple) ;

et 25 variables directrices – c'est-à-dire présentant la plus forte corrélation avec l'activité étudiée – ont été intégrées (le nombre de variables intégrables n'étant limité que par la quantité de statistiques disponibles).

(1) Gestion Marketing et vie de l'entreprise (GMV), 15, Avenue d'Eylau. 75016 Paris.

Découpage optimisé démographique



Bâti sur le nombre des ménages prévus en 1985, ce découpage équilibre la carte interrégionale (écart région plus peuplée – moins peuplée réduit à 23%).

Source : L'expansion, 19 mars. 1^{er} avril 1982.

Ainsi, en fonction d'un critère choisi (qui peut être économique, politique ou culturel), on obtient après traitement une carte régionale qui combine équipotentialité des régions et transmission des flux naturels. Cette carte est enfin comparée avec le découpage traditionnel en vue d'aboutir à un « compromis » évolutif, et à la mise sur pied d'un plan de restructuration.

Selon le promoteur du projet, la recherche d'information et la manipulation du modèle posent très directement le problème de la validité du découpage territorial français.

Plus l'unité territoriale choisie pour la collecte des données sera fine (commune, canton, département), plus le respect des frontières des zones

polarisées et des agrégats équipotentiels sera facile à obtenir. *A condition* que le découpage actuel n'occulte pas toute une gamme d'informations (statistiques cantonales, par exemple) et que les informations disponibles (notamment les statistiques régionales ou départementales) ne ramènent pas éternellement aux échelons administratifs traditionnels.

De ce fait, aussi novatrice qu'elle soit, la méthode de GMV Conseil reste bien insuffisante pour une réformalisation géographique de la France. Le découpage qu'elle présente n'agrège que des départements (unité territoriale de base adoptée), empêchant que les nouvelles régions obtenues – bien qu'équipotentielles en fonction de la variable choisie – n'appréhendent valablement les flux sous-jacents.

Puisque nous entrons dans «l'ère des communications», à l'heure où l'on prend conscience de l'importance de la *notion de flux* dans les relations sociales comme dans la réflexion et la pratique économiques, il est impossible de concevoir la décentralisation sans réexaminer le concept de territorialité.

La réflexion, le débat, qui s'attache à la notion de «pays» – qu'elle soit menée par les élus locaux ou l'administration elle-même – l'apparition puis l'emploi dans le domaine économique d'un modèle tel celui de GMV Conseil, prouvent que de nouveaux échelons sont à créer en remplacement d'une structure ancienne devenue sclérosante.

En ne portant pas atteinte à l'unité territoriale de base de la centralisation, le département, l'actuel projet de décentralisation se limite aux cadres traditionnels d'organisation administrative.

On ne change certes pas la France par décret – ni en un jour – et l'exercice du pouvoir «localisé» participera à l'évolution des mentalités ; encore faut-il que la porte soit laissée ouverte aux évolutions futures, et le système assez souple pour se réadapter.

Mouvements régionaux et décentralisation

Louis Quéré (1)

A l'origine principalement orientés vers la défense de patrimoines culturels en péril, les mouvements régionalistes ont, depuis quelques années, élargi leur champ d'action pour participer à une mobilisation sociale et politique qui dénonçait, outre le laminage des cultures traditionnelles, le déclin démographique et économique des régions.

Après avoir ainsi milité pour une réappropriation par les collectivités locales du contrôle de leur développement économique et social et pour l'exploration de nouveaux modes de développement, ces mouvements peuvent-ils aujourd'hui se transformer en « élites du changement » capables, dans le cadre de la réforme politico-administrative, d'orienter et de maîtriser la transformation du rapport Etat-société locale, d'infléchir l'évolution des économies régionales en crise ou de faire de la décentralisation le levier d'une modernisation sociale et culturelle ?

Louis Quéré nous expose son scepticisme, mais prévoit un regain du mouvement.

Dans les vingt dernières années la France a connu, comme plusieurs autres pays européens, une remontée spectaculaire du régionalisme, phénomène déjà ancien, sous des formes diverses, dont celle d'une revendication de minorités nationales. Ces mouvements ont joué un rôle important non seulement dans le développement d'une sensibilité anti-centraliste ou dans la critique de la croissance capitaliste et de la rationalisation technique des domaines de la vie sociale, dont les effets sont ressentis comme une perte par rapport à des formes traditionnelles de vie collective, mais aussi dans l'approfondissement de la réflexion politique sur les problèmes de développement

(1) Chercheur au CNRS, Centre d'Etudes des Mouvements Sociaux

régional, de sauvegarde et de revitalisation de patrimoines culturels en péril, de réforme du système politico-administratif territorial. Si la politique actuelle de décentralisation a de telles ambitions et suscite de tels espoirs, elle le doit en partie au travail de réflexion, de thématisation et d'agitation entrepris depuis vingt ans par ces mouvements, dont quelques organisations ont été associées dès 1964-65 à la définition des positions de la nouvelle Gauche non-communiste en matière de régionalisation.

Mais le problème aujourd'hui consiste moins à évaluer la contribution exacte de ces mouvements à la gestation de l'actuelle politique de décentralisation qu'à s'interroger sur leur capacité à concourir à sa mise en œuvre et à sa réussite : les forces sociales qui, se réclamant de la Gauche, se sont exprimées dans la contestation de l'Etat centralisateur et dans la dénonciation des formes insidieuses de « colonialisme interne », sont-elles en mesure de se saisir des possibilités que leur ouvre la nouvelle politique pour susciter des initiatives conformes à leurs revendications ? En particulier peut-on attendre d'elles qu'elles jouent un rôle d'invention et d'innovation, soit au niveau d'une modernisation de la démocratie locale qui permettrait d'articuler de manière plus satisfaisante les processus touchant l'ensemble de la société d'un côté, la réalité quotidienne, les appartenances et les aspirations des individus de l'autre, soit au niveau d'une réappropriation par des collectivités locales du contrôle de leur développement économique et social, donc de l'exploration de nouveaux modes de développement ? En d'autres termes peuvent-elles se transformer en « élites du changement » capables, dans le cadre défini par une réforme politico-administrative, d'orienter et de maîtriser la transformation du rapport Etat-société locale, d'infléchir l'évolution des économies régionales en crise ou de faire de la décentralisation le levier d'une modernisation sociale et culturelle ?

A ces questions il faudrait apporter des réponses qui tiennent compte de la diversité interne de ces mouvements, de leurs variations d'une région à l'autre, et des nouveaux clivages que ne manquera pas d'y produire la définition d'une position et d'une stratégie vis-à-vis du programme gouvernemental de régionalisation. Néanmoins il me semble que je ne cours pas le risque d'être démenti par les faits à venir en disant qu'il y a fort peu de chances pour que les forces sociales qui ont investi ces dernières années dans la contestation régionaliste ou nationalitaire se convertissent en « élites du changement », c'est-à-dire en acteurs capables d'engager une collectivité locale ou régionale dans le changement et de diriger ce changement en suscitant les conditions institutionnelles et matérielles d'un développement. Pour justifier mon pronostic, j'évoquerai d'abord brièvement les enjeux du renouveau des mouvements régionalistes des années 60-70, puis j'examinerai les implications de la stratégie « étapiste » que certaines de leurs composantes semblent vouloir adopter face à la politique actuelle de régionalisation.

Des enjeux

Depuis le milieu du XIX^e siècle, le régionalisme avait été le fait d'un groupe de spécialistes de la défense des langues et des cultures minoritaires. C'étaient des gens qui s'occupaient de collecter des traditions culturelles, de fixer des langues orales en les codifiant sous forme de grammaires, en mettant par écrit leur littérature, en reconstituant leur histoire et en les enseignant. Ces spécialistes, érudits locaux ou intellectuels, ont vécu en ghettos déchirés par de violentes querelles de personnes et d'écoles. Ils ont néanmoins assuré la continuité d'une revendication culturelle demandant que langues et cultures régionales soient enseignées à l'école et aient accès aux mass-media. Ils ont aussi nourri un nationalisme politique qui a pu revêtir des formes diverses. Ce qui caractérise le régionalisme contemporain c'est qu'il est sorti de ce ghetto pour participer à une mobilisation sociale et politique qui dénonçait, outre le laminage des cultures traditionnelles, le déclin démographique et économique des régions, leur développement inégal dans le cadre d'une nouvelle division inter-régionale du travail, et qui en appelait à une décentralisation permettant aux collectivités régionales non seulement de conserver leur identité et leur patrimoine culturel, mais aussi de reconquérir la maîtrise de leur développement.

Cet élargissement de la revendication régionale s'est fait par plusieurs voies. Le populisme a été la plus importante. Il s'est développé dans une conjoncture de changement social et culturel brutal, se traduisant par la mise en crise de l'économie et de la culture des sociétés locales. Il est apparu à l'occasion des luttes ouvrières et paysannes des années 60, qui se sont définies comme des combats pour la défense d'économies régionales en crise. Il s'est appliqué à les thématiser dans un langage tiers-mondiste : dénonçant le colonialisme interne, l'action de l'Etat et du capitalisme comme puissances étrangères, l'impérialisme culturel, il en appelait à une unité populaire et à une libération nationale. La démarche du populisme est de prendre appui sur une identité culturelle menacée par un changement impulsé de l'extérieur, pour maîtriser ce changement de l'intérieur de façon à éviter la rupture et l'éclatement. Le populisme est toujours le fait de classes moyennes urbaines, qui cherchent à mobiliser les classes populaires contre les anciennes élites dirigeantes, et qui parlent à la fois au nom d'un peuple exploité et d'une culture nationale dominée. Sa critique ne porte donc pas seulement contre la puissance étrangère, mais aussi contre les formes de domination et de pouvoir archaïques en vigueur dans la société dominée, et en particulier contre ses élites dirigeantes (les fameux notables) dont est dénoncée l'incapacité de prendre des initiatives en faveur de la conservation d'une culture et du développement.

Mais le renouveau du régionalisme a aussi bénéficié du fait que la révolte

culturelle issue de mai 68, et en particulier ce qui en elle était contestation de l'Etat et «communisme utopique», se soit réinvestie en lui. Cet élément contre-culturel obéit à une autre logique que le populisme. Il s'agit de contester les valeurs de la société industrielle et de leur trouver une alternative, de dénoncer la colonisation du monde vécu par la rationalité de l'action économique et administrative. D'où cette revalorisation du vécu, du quotidien, de l'ordinaire face au Système, à la Politique et à la Culture ; ou encore cette promotion du local face au global («Small is beautiful»), cette volonté non seulement de retrouver la communauté harmonieuse, le développement purement endogène, la proximité de la nature, mais aussi d'en appeler à la décentralisation contre une concentration source de gaspillages et d'inefficacité. Les cultures traditionnelles sont ainsi apparues porteuses de valeurs post-matérialistes, à partir desquelles on pouvait critiquer celles de la société industrielle et urbaine. S'il est vrai que le thème de l'enracinement est en lui-même particulièrement ambigu (il a été valorisé par tous les mouvements de réaction au développement de la société moderne), il n'en demeure pas moins que tel qu'il a été utilisé par le régionalisme contemporain, il n'a jamais eu de connotation passéiste (restauration d'un passé moyenâgeux comme au temps du Romantisme) ; il a toujours été lié à une volonté de modernisation culturelle de la société locale, dont les contraintes et les limites ont été perçues et dénoncées par les acteurs de la revendication régionale (qui se situaient la plupart du temps en marge de cette culture). C'est aussi cet élément contre-culturel qui a fait que la renaissance des cultures régionales a consisté non seulement à les faire revivre, mais aussi à les faire servir à autre chose qu'à ce pour quoi elles existaient, c'est-à-dire à l'expression d'une révolte culturelle.

Tandis que cette orientation conduisait soit à une esthétisation de la politique, c'est-à-dire à une démarche purement expressive, soit à une demande de remoralisation de cette même politique, sous la forme par exemple de la revendication d'une démocratie participationniste, le populisme était victime de son incapacité à monnayer sa contestation en programmes d'action et en stratégies. Ce qui a fait sa force c'est son aptitude à lier, mais au seul niveau du discours, des éléments jusque-là séparés parce que difficilement conciliables : la défense d'un patrimoine culturel régional, l'émancipation d'une collectivité dominée et déterminée de l'extérieur, la nécessité d'une modernisation sociale et culturelle comme condition du développement. Mais il n'a jamais été lui-même à l'origine de luttes sociales : il s'est contenté de les orchestrer, de les interpréter, de les thématiser dans son discours. Il n'empêche que le mot d'ordre «vivre au pays», inventé et popularisé par le mouvement occitan au moment de la lutte du Larzac, a été repris par tout le monde et a servi de slogan à la plupart des luttes sociales de ces dernières années, surtout lorsqu'elles se sont identifiées à la défense d'une collectivité locale ou régionale. Il n'a pas davantage pris l'initiative soit de chercher, dans



le cadre de l'élaboration de plans de développement régional, des solutions concrètes à la crise et au déclin des régions, soit d'expérimenter des formules et des stratégies de développement microrégional. Enfin il s'est trouvé désemparé lorsque l'essentiel de ses revendications a été pris en charge par la Gauche. Il a alors eu à choisir entre le ralliement à ses partis, dont la venue au pouvoir permettrait un progrès décisif dans la résolution des problèmes soulevés depuis le début des années 60, et une stratégie plus nationaliste visant une solution de type indépendantiste. Les plus réalistes ont choisi la Gauche contre le nationalisme au risque d'effacer leur spécificité. Ce qui fait d'ailleurs qu'en mai 81 les mouvements régionaux étaient aux prises avec une importante crise d'identité qui n'avait fait que s'aggraver depuis 1974-1975, et que leur capacité de mobilisation était au plus bas depuis dix ans, tandis que le travail de renaissance culturelle lui-même marquait sérieusement le pas.

Une stratégie «étapiste»

Cette situation de crise et de décomposition constitue évidemment le premier élément à prendre en considération lorsqu'il s'agit d'évaluer ce qu'on peut aujourd'hui attendre de ces mouvements. Mais la question fondamentale qui se pose concerne leur capacité à articuler, autrement qu'en discours, c'est-à-dire à travers des programmes, des stratégies et des initiatives, les processus (revitalisation, décentralisation, développement) qu'ils appellent de leurs vœux depuis 15 ans. Il faudrait pour cela qu'ils soient en mesure d'inventer un nouveau langage, et en particulier de reformuler le thème de l'émancipation nationale, de préciser ce que peut être une émancipation nationale sans création d'un Etat-Nation (puisque tel est l'argument sous-jacent à la rhétorique nationalitaire).

Or force est de constater qu'ils ne semblent pas décidés à emprunter cette voie. Ils cherchent d'abord à faire aboutir leurs revendications traditionnelles. Elles sont pour l'essentiel d'ordre culturel : il s'agit d'obtenir du gouvernement de Gauche des mesures en faveur de l'enseignement des langues et cultures minoritaires, de leur accès à l'administration et aux media, des écoles en langue régionale, de la création et de la conservation culturelles, de l'inscription des noms de lieux en langue régionale, etc., toutes choses sur lesquelles les mouvements régionalistes attendaient des décisions rapides et spectaculaires après le 10 mai. Une autre revendication importante touche au découpage régional, en particulier à la réintégration de la Loire Atlantique dans la région de programme Bretagne, ou encore à la création d'un département basque. Mais l'absence de décision gouvernementale en ces domaines conduit les militants à douter de la volonté politique de résoudre le problème et même à accuser le P.S. d'avoir utilisé les revendications nationalitaires pour conquérir le pouvoir, son comportement actuel leur paraissant révéla-

teur de son attitude de fond à leur égard. Ils vont encore plus loin et concluent à l'incapacité de l'Etat, qui lui serait inhérente, de traiter un type de problème qui met en jeu ses fondements même en tant qu'Etat-Nation.

Ce glissement dans l'argumentation nous renvoie à ce que j'ai appelé une stratégie «étapiste». Celle-ci apparaît comme une voie médiane entre la gestion étatique de l'ethnicité — il s'agirait pour l'Etat d'obtenir des mouvements régionaux qu'ils gèrent les moyens institutionnels et financiers créés pour la sauvegarde et la revitalisation des patrimoines culturels régionaux — et le nationalisme pur et dur qui réclame une solution radicale, c'est-à-dire indépendantiste. Elle consiste à jouer le jeu de la régionalisation promue par l'Etat mais en ne considérant cette participation que comme un moyen de préparer une étape supérieure et ultime, celle de l'accès à un statut d'autonomie. D'une certaine manière ce raisonnement reprend l'argument qui avait été naguère utilisé contre la politique gaulliste de régionalisation des années 60, et qui avait conduit à l'amplification des revendications régionales. Le discours est le suivant : la politique de décentralisation peut créer certains préalables à la solution des problèmes régionaux, et à ce titre nous acceptons de jouer le jeu ; mais elle ne pourra jamais traiter leur dimension nationalitaire, là où elle a été affirmée, car une revendication nationale ne peut pas être satisfaite par une régionalisation ; seule une mobilisation sociale visant à récupérer l'identité culturelle et à arracher un statut d'autonomie, qui instaurerait entre les régions-nationalités et l'Etat français un type de rapports d'une tout autre nature que ceux qu'aménage la régionalisation, peut résoudre le problème dès lors qu'il comporte une dimension nationalitaire. Du coup, alors que l'on pouvait imaginer il y a quelques mois que l'essentiel des revendications régionalistes allait être satisfait, on peut aujourd'hui se demander si la mise en œuvre de la nouvelle politique de décentralisation ne va pas avoir pour effet, comme cela s'était déjà passé après la Réforme régionale de 64, de relancer une protestation nationalitaire passablement émoussée depuis 1974-1975. Et ceci tout simplement parce que les mouvements ont de nouveau la possibilité de se démarquer de la gauche hexagonale et de réaffirmer leur spécificité irréductible.

Ce faisant ils continueront sans doute à appréhender de manière uniquement discursive et abstraite les problèmes qu'ils ont contribué à mettre en visibilité et à thématiser. Néanmoins une telle stratégie «étapiste» peut produire des effets positifs autres que ceux qu'elle a directement recherchés. On voit qu'elle permet surtout à la revendication nationalitaire de survivre à la satisfaction éventuelle de la plupart de ses exigences négociables, et ceci sans verser soit dans un nationalisme exacerbé, soit dans une cogestion des cadres institutionnels créés pour gérer l'ethnicité au sein de l'Etat français. Mais, par ailleurs, en optant pour une participation conflictuelle aux nouvelles institutions, les régionalistes pourraient, à condition que leur représentativité soit

consolidée (un parti comme l'Union Démocratique Bretonne n'obtenait aux dernières cantonales que 3,88 % des voix sur l'ensemble des 46 cantons où il présentait des candidats ; par contre l'U.P.C. du Dr Siméoni espère obtenir 10 à 15 % des sièges de la future assemblée régionale) :

- apporter un contrepoids à la reconstitution de féodalités locales, en dénonçant le mode d'action des notables, en combattant leur mode d'emprise sur la société locale et en mettant en évidence, le cas échéant, leur incapacité de concevoir et de mettre en œuvre une politique de développement de leur département ou de leur région. Sur ce plan, ils peuvent contribuer à créer les conditions d'un véritable débat politique aux niveaux local et régional ;
- servir d'aiguillons dans les Assemblées pour qu'elles aboutissent à des plans et des stratégies de développement dignes de ce nom, c'est-à-dire qui ne soient pas la simple agrégation de mesures destinées à alimenter des réseaux de clientèle ;
- compte-tenu de leur sensibilité aux problèmes culturels et aux dégâts de la croissance sur les modes de vie, pousser à l'adoption de stratégies de développement intégrant des préoccupations de conservation et de restauration des patrimoines culturels, de modernisation sociale et d'autonomisation des collectivités.

Vient de paraître une revue scientifique et occitane orientée vers la recherche et l'action qui, prenant appui sur l'espace, la langue, la culture, se propose d'être non un instrument de conservation et de repli, mais un vecteur de réflexion, d'action et de communication...

Au sommaire du premier numéro un dossier « Décentralisation An 1 »

Revue Occitane, *AMIRAS (Repères)* chez Edisud, la Calade, 13090 Aix en Provence

Vu d'Occitanie

Philippe Martel

Le mouvement occitaniste reste mal connu de l'opinion nationale, malgré l'attention qu'ont pu lui porter les grands partis de gauche, localement, à certains moments, et le crédit dont bénéficient les analyses de son représentant le plus prestigieux, Robert Lafont. Il existe en effet une vieille tradition en France, qui pousse à le méconnaître. On a tendance à y voir tantôt au nom de la vieille tradition bonapartiste (et non jacobine !) on ne sait trop quel vague danger pour l'unité nationale — comme si la parole occitane avait par ses seules sonorités, le pouvoir de lézarder les casemates qui gardent nos frontières — tantôt la simple résurgence folklorique d'une identité perdue. Et de nous parler racines, retour aux sources, repli sur l'Age d'Or face aux agressions du monde moderne. Dans les deux cas est totalement laissée de côté la réalité d'une culture, mais aussi d'une réflexion et d'une action politique qui sont loin d'être insignifiantes. Aussi étonnant que cela puisse paraître, les occitanistes — comme d'ailleurs les militants de tous les mouvements nationalitaires de l'hexagone — ont leur mot à dire dans le débat qui s'est instauré depuis l'été sur la Régionalisation. Ils ont leur mot à dire parce qu'ils ont proposé à la gauche française des analyses et des projets dont elle a dû tenir compte — depuis le temps où le

Comité Occitan d'Etudes et d'Action participait à la fondation de la Convention des Institutions Républicaines, jusqu'à la parution de *La France au pluriel*, précisant la position du P.S. sur la question nationalitaire. Ils ont leur mot à dire parce que depuis quelques années, s'amorce un rapprochement fécond entre eux et le mouvement social. C'est le drapeau occitan que les mineurs de l'Adrecht ont tenu à placer au fond de leur mine menacée. C'est le drapeau occitan, et le slogan *nous voulons vivre au pays* qui accompagnent désormais les grandes manifestations syndicales, en Languedoc du moins. Les analyses occitanes, dénonçant depuis des années la politique de refus des cultures dominées menée par le pouvoir, et l'abandon au sous-développement des régions périphériques de l'espace français, ces analyses sont enfin comprises et reprises hors du mouvement occitaniste. C'est au nom de ce crédit qu'on leur accorde que les militants des organisations occitanes *Volem Viure al País* (VVAP) et *Federacion Occitana pel Socialisme e l'Autonomia* se sont prononcés, dès qu'ils l'ont connu, sur le projet Defferre, adopté depuis par le Parlement. La question régionale se pose à trois niveaux. Le premier — et le plus évident à la lecture du texte gouvernemental — est l'aspect institutionnel,

l'instauration d'un pouvoir régional. Depuis le fédéralisme mistralien, il y a plus d'un siècle, la revendication d'un tel pouvoir fait partie du discours occitan. Et depuis plus d'un siècle, les occupants successifs du pouvoir d'Etat l'avaient sans cesse repoussée — nonobstant de vagues déclarations électorales à la gloire du serpent de mer décentralisation. Au nom de l'Unité nationale, bien sûr ; au nom surtout du prodigieux contrôle du tissu social qu'impliquait le maintien de la centralisation bureaucratique. Le résultat : le gel de l'initiative régionale, sans cesse bridée. Plus grave : l'habitude prise par les cadres locaux d'une certaine irresponsabilité, combinée avec l'exploitation fructueuse de leur rôle d'intermédiaires obligés entre Etat central et citoyen — tout le monde sait ce qu'est, dans certaines régions, le poids du système notabiliaire. Le texte de la loi Defferre constitue dès lors, à sa façon, une sorte de révolution, que les occitanistes et d'autres ont salué, tout en estimant par ailleurs que c'était là la moindre des choses, depuis le temps qu'on en parlait. Il convient cependant de remarquer (1) que les préfets demeurent, avec leur pouvoir de contrôle — même s'il est à présent a posteriori. De même, les compétences, et surtout les ressources futures des nouvelles régions restent à l'heure actuelle dans l'ombre.

Par ailleurs se pose le problème des délimitations spatiales. Le présent projet consacre en fait les régions telles que le pouvoir précédent les avait dessinées ; or, on sait les critiques que leur tracé avait soulevées. Le mouvement occitan, depuis longtemps a réfléchi à ses propres propositions. Pour résumer celles que Robert Lafont a formulées (2) : on distingue quatre grandes régions (Aquitaine, Guyenne Languedoc, Provence, Nord Occitanie-Limousin et Auvergne) regroupant un certain nombre de circonscriptions plus réduites, les "pays", correspondant aux micro-régions économiques et géographiques. Un tel projet de découpage — que nous ne pouvons pas ici préciser davantage — se fonde sur la prise en compte d'éléments à la fois géo-économiques et socio-culturels, de façon à coller au mieux à la réalité de l'espace régional tel qu'il peut être senti et vécu par les habitants. Ajoutons qu'il n'est pas encore définitif et qu'une équipe de géographes occitanistes, associée à d'autres chercheurs et à des représentants des forces vives du Midi, est à l'heure actuelle au travail sur un projet de connaissance de l'espace occitan dans sa cohérence comme dans ses contradictions. Pour finir sur ce point : il s'agit moins, aux yeux des occitanistes, de créer de nouveaux cadres administratifs plus commodes, plus légers (c'est là le

(1) Voir notamment *Païs Occitan* n° 41/42 (hiver 1981) et le dossier Décentralisation du n° 1 de la revue *Amiras* Ed. Edisud, janvier 1982.

(2) Lafont, Robert. — *Autonomie, de la région à l'autogestion*. — Paris, Gallimard, 1976.

sens profond du concept de décentralisation tel qu'il est compris à l'échelon central) que de trouver de nouveaux espaces de démocratie, de façon à mieux associer les citoyens à la gestion quotidienne de leur cadre de vie et de travail.

Deuxième niveau, le niveau économique. Il y a là deux problèmes. Le premier c'est celui de la correction des effets de plus d'un siècle de capitalisme sauvage, aboutissant, nous l'avons dit plus haut, à des déséquilibres profonds entre régions. L'aménagement du territoire a essayé depuis des années de lutter contre ces déséquilibres, avec des résultats incomplets puisqu'aussi bien les causes du déséquilibre n'étaient pas traitées. Sans parler de la politique de facilité qu'a pu représenter la définition de "vocations touristiques" pour la plupart des régions périphériques les plus mal en point — comme si la promotion immobilière pouvait compenser l'absence d'un réel tissu industriel et d'une organisation de la production agricole. Il convient donc à présent de donner à la région les moyens de compenser elle-même le retard accumulé, mais dans un premier temps, l'aide de l'ensemble de la collectivité nationale est nécessaire. On se doute que cette dernière proposition ne peut être qu'impopulaire hors des régions périphériques ; cela dit c'est le prix à payer pour le rééquilibrage de l'espace national.

Il y a aussi — lié au précédent — le problème du capital dont la région peut disposer pour mener à bien une

politique de reconstruction de ses infrastructures économiques. Les occitanistes réclament ainsi depuis des années la création de banques régionales d'investissements utilisant sur place les ressources de l'épargne locale (mobilisées jusque là au profit d'opérations nationales, contribuant ainsi à l'accentuation des déséquilibres internes à l'espace français). Ils réclament aussi la mise en train de plan régionaux et, surtout, ils militent en faveur de la notion de propriété régionale, permettant à la région d'intervenir directement dans le domaine économique, là où les autres intervenants — entreprises ou Etat — ne peuvent ou ne veulent le faire. Or il est clair que la loi Defferre fait l'impasse sur ce problème. Le débat reste ici à poursuivre.

Dernier niveau, celui de la politique culturelle. Nous l'avons dit au début, les occitanistes ne sont pas des amoureux du vieux langage et des antiques traditions. S'ils revendiquent un statut meilleur pour la langue et la culture occitane — la fin en fait du refus dont elles ont été l'objet de la part de l'Etat et des classes dominantes depuis des siècles — c'est d'abord bien sûr parce que c'est leur langue et leur culture. Mais aussi parce que la libération des formidables capacités créatives qui dorment encore dans les régions périphériques du fait du refoulement de l'expression culturelle minoritaire, constitue un atout essentiel dans l'élaboration d'une nouvelle culture. Il s'agit de substituer à la vieille conception d'une culture qui vient

par en haut (Paris ou New-York) la conception d'une vie culturelle autonome, partagée non plus par l'élite mais par le plus grand nombre. Dans cette perspective, l'occitan, considéré longtemps comme une langue populaire et comme telle méprisé, peut jouer un rôle fondamental : loin d'être un simple patrimoine figé et attendrissant, il peut être le vecteur d'une parole populaire reconquise. Le lecteur l'aura sans doute compris. Ce dont il s'agit, ce n'est pas la création d'un nouvel Etat qui singerait les Etats actuellement existants. Il s'agit d'abord d'un changement de société. Ce n'est pas un hasard si les propositions des occitanistes ne séparent pas autonomie et autogestion. Seul un changement de logique économique peut permettre la fin

des vieux déséquilibres entre régions développées et sous développées. Seule une nouvelle conception du pouvoir et de la démocratie, seule une nouvelle attitude à l'égard de la culture, peuvent permettre de changer véritablement la vie des hommes et des femmes de nos pays. C'est là une problématique très générale et qui dépasse au fond le seul cadre régional. Mais c'est un débat dans lequel les occitanistes, avec leur expérience et leurs propositions ont leur mot à dire.

On est loin des Cathares et du galoubet. Faut-il s'en plaindre ? A sa façon, avec d'autres, le mouvement occitan exprime l'irruption, dans le débat économique, social, culturel, de ceux qui jusque là n'ont jamais eu le droit à la parole.



Tableau électoral de la France régionale 1965-1982

Gérard Le Gall (1)

L'analyse des résultats des consultations électorales depuis 1965 au niveau régional confirme les grandes tendances dégagées à d'autres niveaux d'études, le département ou la circonscription.

D'une part on observe, sous l'effet conjugué des modes de scrutin et de la bi-polarisation politique, une certaine homogénéisation des comportements électoraux sur l'espace national. Cela se traduit par une réduction croissante mais non linéaire de l'écart qui sépare le niveau électoral de la région la plus orientée à droite de celle qui est la moins orientée à droite selon le même type de consultation.

Illustrons notre propos. Lors du 2^{ème} tour de la première élection présidentielle au suffrage universel sous la V^{ème} République, 1965, l'écart séparant les résultats du Général de Gaulle dans ces deux types de région atteignait 36 points – Alsace (77,4 %), Languedoc-Roussillon (40,9 %) – il sera pour Valéry Giscard d'Estaing de 24,2 points en 1974 – Alsace (66,5 %), Limousin (42,3 %) – et de 23,1 points le 10 mai 1981 – Alsace (62,9 %), Limousin (39,8 %). Les élections législatives qui obéissent à des lois de croissance électorale sensiblement différentes de celles observées lors des élections présidentielles, voient l'écart se réduire fortement sur l'ensemble de la période, passant de 45,3 % en mars 1967 à 27,4 % en juin 1981 – mais avec un accroissement entre 1978 et 1981 – la droite reculant moins en Alsace que la gauche ne progresse dans ses régions de forte implantation.

D'autre part de 1965 à 1981 on assiste à un nombre décroissant de régions où l'ensemble des suffrages recueillis par la droite atteint la majorité absolue ou la majorité relative lorsque les voix des candidats écologistes empêchent

(1) Membre de l'Association Française de Science Politique

Nombre de régions où la droite obtient la majorité								
Prés. 1965	Lég. 1967	Lég. 1968	Lég. 1973	Prés. 1974	Lég. 1978	El. Eur 1979	Prés. 1981	Lég. 1981
18	18	19	17	12	7	13*	5	3

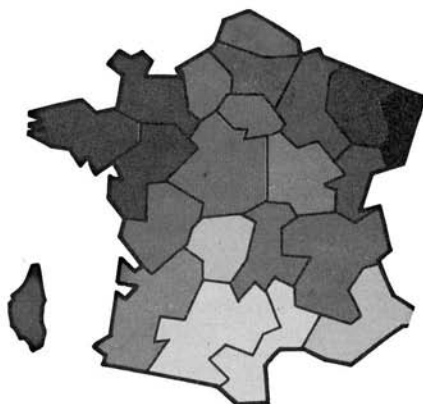
* dont 6 à la majorité relative.

l'une ou l'autre des deux grandes coalitions d'obtenir la majorité absolue. Le tableau ci-dessus illustre le phénomène.

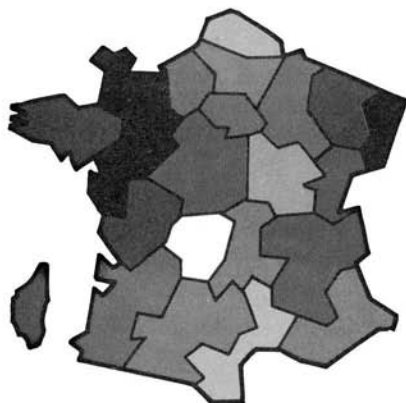
Cette dernière constatation reflète naturellement le reflux général de la droite entre nos deux références tant il est vrai qu'entre le score de de Gaulle le 19 décembre 1965 (54,5 %) et le résultat de l'ensemble des candidats de la droite le 14 juin 1981 (43,1 %) la différence atteint 12 points. La France qui a connu traditionnellement dans son histoire électorale des variations de faible ampli-

La droite électorale 1965 – 1982
(en % des suffrages exprimés)

Carte n° 1 – Le vote de Gaulle 2e tour, élection présidentielle, décembre 1965



Carte n° 2 – Elections législatives, mars 1967, total droite 1er tour

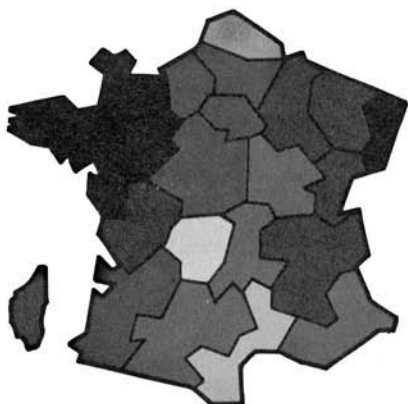


- + 70 %
- 60 à 70 %
- 55 à 60 %
- 52 à 55 %
- 50 à 52 %
- 48 à 50 %
- 45 à 48 %
- 40 à 45 %
- 30 à 40 %

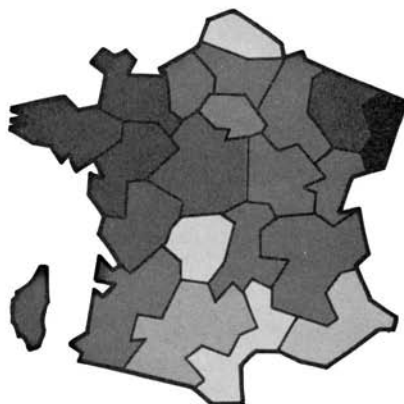
La droite électorale 1965 – 1982

(en % des suffrages exprimés)

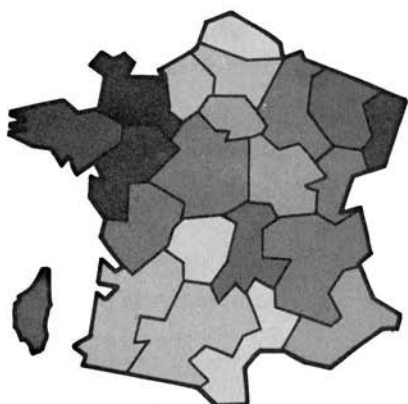
Carte n° 3 – Elections législatives, juin 1968, total droite 1er tour



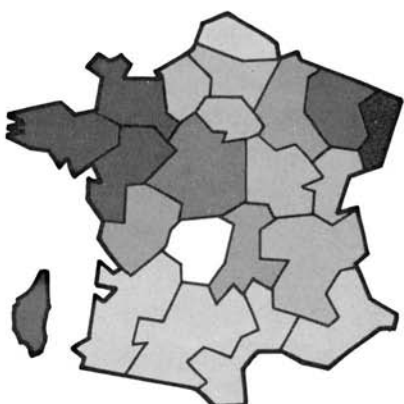
Carte n° 4 – Elections législatives, mars 1973, total droite 1er tour



Carte n° 5 – Le vote Giscard d'Estaing, 2e tour élection présidentielle, mai 1974



Carte n° 6 – Elections législatives, mars 1978, total droite 1er tour



tude entre les grandes coalitions d'une élection à l'autre, voire sur de longues périodes, entrainé dans l'ère des bouleversements.

Sous l'effet de ces amples mouvements toutes les régions allaient connaître des restructurations importantes. Sur la base des seules comparaisons des 3 scrutins présidentiels retenus ici, on note des évolutions électorales non univoques et des rythmes de croissance sensiblement différents selon les régions. A l'inverse de la tendance nationale la droite progresse entre 1965 et 1981 en Provence-Côte d'Azur + 1,5 pts et en Languedoc-Roussillon + 2 pts. Elle enregistre en revanche des reculs particulièrement importants dans les

anciennes zones de force du gaullisme et du centrisme : - 12,1 pts en Bretagne, - 16,3 pts en Lorraine, - 14,5 pts en Alsace, - 14,2 pts en Basse-Normandie. Ailleurs les évolutions sont proches de la moyenne nationale.

Si l'on prend en compte les 5 derniers scrutins législatifs, les restructurations électorales sont plus profondes encore. Abstraction faite des résultats de juin 1968 qui furent exceptionnels à tous égards, on enregistre entre 1967 et 1978 un très fort déclin de la droite dans ses zones de force traditionnelles mais une progression dans le Limousin. Malgré le faible écart (- 6 pts) entre les niveaux de la droite en 1967 et 1978, respectivement 54 % et 48 %, les turbulences électorales sont particulièrement fortes dans 5 régions : - 21,3 pts en Alsace, - 15,3 pts en Basse-Normandie, - 14,1 pts en Lorraine, - 13,5 pts dans les Pays de la Loire, - 13,1 pts en Bretagne. Durant la même période la Bourgogne - 1,2 pts ou l'Auvergne - 1,6 pts par exemple, connaissent une relative stabilité.

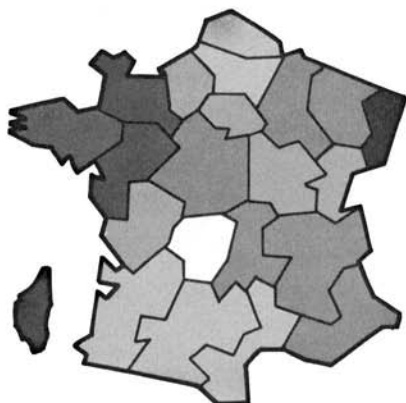
Les élections législatives de juin 1981 marquent un net recul de la droite dans toutes les régions. L'addition des suffrages obtenus par les formations de l'opposition n'atteint pas 36 % des suffrages exprimés dans le Nord-Pas de Calais, le Languedoc, le Midi-Pyrénées et le Limousin. Majoritaire absolue dans seulement 3 régions - Alsace, Basse-Normandie, Pays de la Loire - la droite électorale n'est même pas réduite à ses fiefs puisque pour la première fois de l'histoire électorale elle ne recueille que 48,1 % en Bretagne. Si entre 1967 et 1981 toutes les régions connaissent de profonds bouleversements, mais enregistrent des évolutions autonomes - en nature et en intensité - par rapport aux fluctuations des moyennes nationales, la hiérarchie entre régions demeure respectée. Le tiercé du conservatisme perdure au fil des décennies avec dans l'ordre l'Alsace, la Basse-Normandie et les Pays de la Loire tandis que la gauche retrouve ses meilleurs soutiens avec dans le désordre le Nord-Pas de Calais, le Limousin, le Languedoc-Roussillon.

Le nouvel ordre électoral issu des scrutins du printemps 1981, caractérisé par la nette primauté de la gauche et au sein de cette dernière par la domination du P.S. sur le P.C., n'est confirmé que sous le second aspect lors des élections cantonales de mars 1982. La droite de nouveau majoritaire dans le pays retrouve ou dépasse dans la plupart des régions son niveau de 1978 et va au-delà du seuil fatidique de 50 % dans 11 régions.

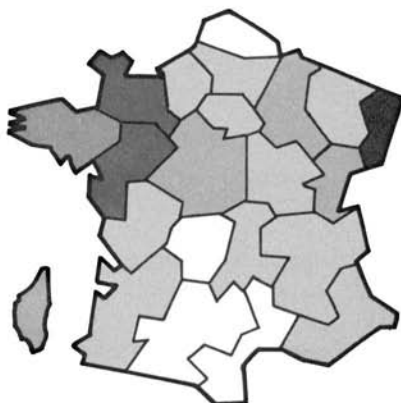
Entre les deux grandes coalitions gauche, droite qui se partagent l'essentiel des suffrages des électeurs, le mouvement écologiste tente de perturber ce jeu de force duel vis-à-vis duquel il éprouve beaucoup de difficultés à se situer. Ici les comparaisons sont plus délicates dès lors que les écologistes ne présentent pas, lors de chaque scrutin, des candidats dans l'ensemble des circonscriptions. Retenons ici néanmoins, pour apprécier l'ampleur du phénomène et sa traduction régionale leurs résultats lors des élections européennes de juin 1979 et du 1^{er} tour de l'élection présidentielle. Dans ces scrutins où

La droite électorale 1965 – 1982
(en % des suffrages exprimés) Suite...

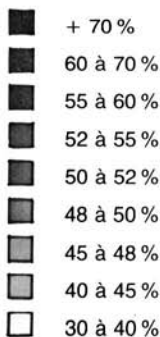
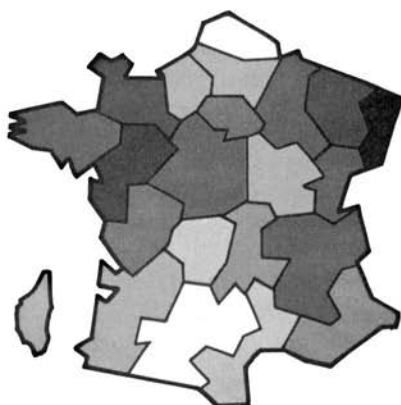
Carte n° 7 – Le vote Giscard d'Estaing,
2e tour élection présidentielle, mai 1981



Carte n° 8 – Elections législatives, juin
1981, total droite 1er tour



Carte n° 9 – Elections cantonales, mai
1982, total droite 1er tour

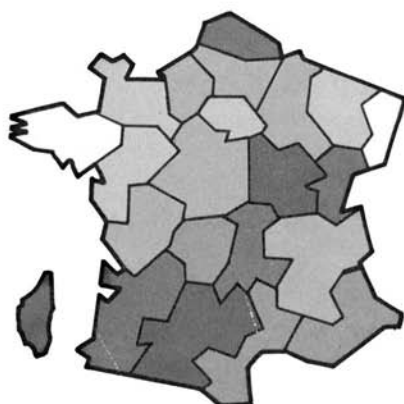


par définition les écologistes sont présents partout, on peut observer une influence sensiblement différenciée selon les régions et dégager quelques structures que l'on retrouve d'une élection à l'autre. La palme écologique revient à l'Alsace avec respectivement 8,9 % en 1979 et 4,9 % le 26 avril 1981, puis à la Basse-Normandie 6,2 % et 4,3 %, à la région parisienne 5,7 % et 4,7 %, à la Franche Comté 5,4 % et 4,2 % et enfin à la région Rhône-Alpes 4,9 % et 4,6 %.

Le vote PS-MRG 1967 – 1981

(en % des suffrages exprimés)

Carte n°10 – Le vote socialiste, 1er tour
élections législatives, mars 1967



■ + 45 %
■ 40 à 45 %
■ 35 à 40 %

■ 30 à 35 %
■ 25 à 30 %
■ 20 à 25 %

Carte n°11 – Le vote socialiste, élections
législatives, juin 1981



■ 15 à 20 %
■ 10 à 14 %
■ - 10 %

Autant il est aisé de mesurer sur la durée l'influence respective au sein de la Gauche entre socialistes et communistes, autant la tâche se révèle ardue, voire impossible, entre les différentes composantes de la Droite. Si les premiers présentent en effet partout à chaque consultation des candidats, la politique de présence des seconds — centristes d'opposition d'un côté, U.D.R. et famille non gaulliste de la majorité de 1965 à 1973 de l'autre, dualisme courant gaulliste-mouvance giscardienne depuis lors — obéit lors des scrutins législatifs à des lois insuffisamment rigoureuses pour autoriser des comparaisons.

Avec un Parti socialiste et des alliés radicaux qui pulvérisent les records historiques du courant socialiste (37,7 %) et un Parti communiste qui connaît son plus bas niveau législatif (16,1 %) depuis 1945, le rapport de force interne à la Gauche, qui évoluait déjà à l'avantage du premier depuis 1967, s'accroît nettement le 14 juin 1981. Le Parti socialiste et le M.R.G. réalisent partout plus de 30 % des suffrages exprimés au premier tour (Alsace 30,8 %) et dépassent le seuil de 40 % dans six régions : Midi-Pyrénées (49,5 %), Aquitaine (44,4 %), Poitou-Charentes (43,9 %), Bourgogne (42,9 %), Franche-Comté (41,5 %), Nord - Pas de Calais (40,8 %), Auvergne (40,7 %).

De son côté le Parti communiste obtient moins de 10 % dans cinq régions : Franche-Comté (9,9 %) Bretagne (9,8 %), Pays de la Loire (7,5 %), Basse-

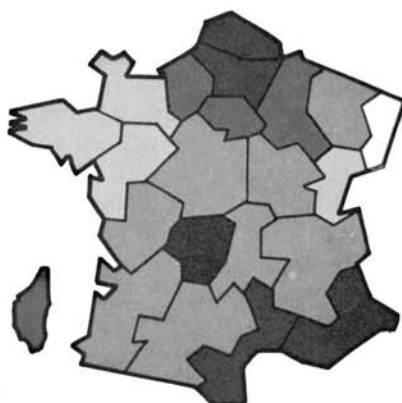
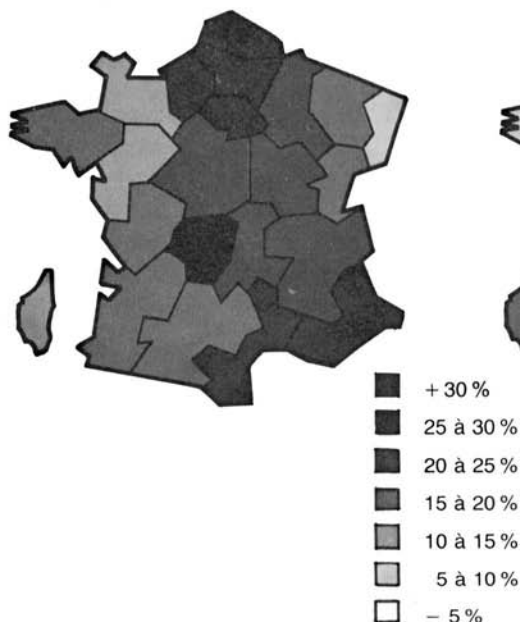
Tableau électoral de la France régionale 1965-1982

Le vote communiste 1967 – 1981

(en % des suffrages exprimés)

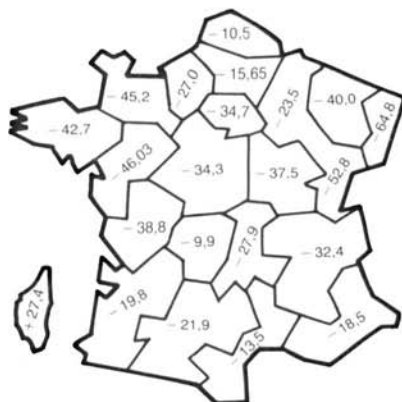
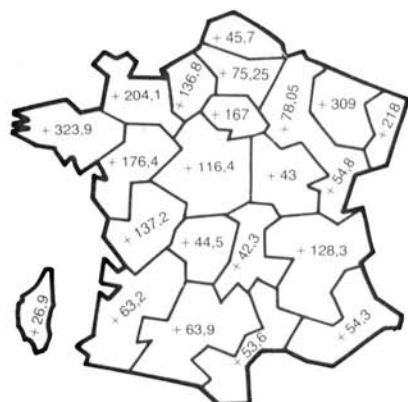
Carte n°12 – Le vote communiste, 1er tour élections législatives, mars 1967

Carte n°13 – Le vote communiste, 1er tour élections législatives, juin 1981



Carte n°14 – Evolution de l'influence du vote socialiste (1967-1981)

Carte n°15 – Evolution de l'influence du vote communiste (1967-1981)



Normandie (6,6 %), Alsace (3,2 %), et ne se hisse au-delà des 20 % que dans le Limousin (28,2 %), en Languedoc-Roussillon (24,9 %), Nord-Pas de Calais (23,8 %) et en Provence-Côte d'Azur (22,5 %).

Force dominante à Gauche dans quatorze régions en 1967, dans huit en 1973 et six en 1978, le Parti communiste occupe désormais partout la position de second au sein de la majorité gouvernementale. Les dernières élections cantonales qui ont vu une réduction de l'écart séparant les deux alliés ne modifient pas le nouvel ordre des choses.

A droite, la réalité est plus complexe. Si à l'aune des élections européennes de juin 1979 et de la dernière élection présidentielle le verdict est net — à la seule exception en 1979 du Limousin, la liste de Mme Veil et le candidat Valéry Giscard d'Estaing devançant partout l'associé rival R.P.R. — les résultats des élections législatives de 1978 et de 1981 livrent des enseignements moins contrastés.

On peut dès lors dégager trois types de régions :

- Primo, les régions à dominante R.P.R. : Corse, Pays de la Loire, Alsace, Aquitaine, Limousin, Picardie, Région Parisienne, Poitou-Charentes et Franche-Comté.
- Secundo, des régions à dominante U.D.F. : Auvergne, Basse-Normandie, Provence-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Languedoc et Lorraine.
- Enfin, tertio, : des régions plus équilibrées qui, à l'exception de la Bretagne, donneraient plutôt au sein de la droite leur faveur au R.P.R. : Bourgogne, Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais, Haute-Normandie, Centre.

Aujourd'hui, après le renouvellement annuel des Présidents des Conseils Régionaux et la reconquête par la Droite de 2 régions (Franche-Comté et Haute-Normandie) la situation est globalement très équilibrée puisque majorité et opposition se comptent à égalité : 10 Présidents Socialistes (– 2) ; 1 M.R.G. d'un côté ; 3 R.P.R. (+ 1), 6 U.D.F. (+ 1) et 2 divers droite de l'autre.

Quelle peut être la situation à l'issue du prochain renouvellement qui se fera cette fois au suffrage universel ?

S'il convient de se méfier des pièges de la prospective électorale, on peut néanmoins dégager à partir de la base historique quelques grandes tendances. En croisant les données électorales 1965-1981 le printemps 1981 et les résultats des dernières élections cantonales de 1982, 3 types de régions se dégagent :

— Type 1 : *Régions traditionnellement orientées à droite*

Alsace, Basse-Normandie, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Lorraine, Pays de la Loire, Rhône-Alpes.

— Type 2 : *Régions à orientation « indécise »*

Auvergne, Corse, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Région Parisienne.

Carte n°16 - **Etiquettes politiques des
Présidents des Conseils régionaux, 1982**



— Type 3 : *Régions traditionnellement orientées à gauche*

Aquitaine, Bourgogne, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Limousin, Nord-Pas de Calais, Midi-Pyrénées, Picardie, Provence-Côte d'Azur.

Comme on peut le voir dans la présentation ci-dessus, la compétition est relativement fermée, sauf bouleversements politiques à venir, dans les huit régions à dominante de droite (Type 1) et dans les neuf régions orientées à gauche (Type 3).

Dans les cinq régions à orientation «indécise», la Gauche demeure majoritaire en Corse et en Bretagne après les élections cantonales de 1982, tandis que la Droite redevient majoritaire en Région Parisienne, en Franche-Comté et en Poitou-Charentes.

Dans les régions comprises dans le type 2, la décision dans un sens ou dans un autre dépendra beaucoup de la perception de la politique gouvernementale durant l'année à venir.

Vivre au pays

Comment guérir le mal français de la concentration des hommes, de l'argent, du pouvoir ? A ce thème, Louis Ergon et Loeiz Laurent ont consacré en 1977 un ouvrage intitulé *Vivre au pays* (Editions le Cercle d'Or — Les Sables d'Olonne) qui reçut la même année le Prix Futuribles, prix attribué par un jury international à des ouvrages ayant le mieux contribué à la compréhension des avenir possibles.



futur-informations

Juin 1982

Bulletin d'information sur les principales activités des centres de prospective et sur les idées et faits porteurs d'avenir, réalisé par l'Association Internationale Futuribles (55, rue de Varenne, 75007 Paris. Tél : 222 63 10)

Les nouvelles de la prospective

Energie et décentralisation

Un récent colloque qui s'est tenu à Tours sur le thème «Energie, démocratie et collectivités locales», a permis à de nombreux spécialistes de donner leur point de vue sur ce que pourrait être la décentralisation en matière énergétique.

Rappelons que dans le cadre du plan gouvernemental d'indépendance énergétique, il est prévu que des plans énergétiques seront élaborés dans chaque région d'ici la fin 1982. Les régions auront pour tâche principale de définir et de mettre en œuvre un programme de valorisation des «ressources locales», en particulier des énergies nouvelles, tout en participant à la politique nationale d'utilisation rationnelle de l'énergie. Elles seront aidées en cela par des agences régionales de l'énergie. Rappelons

également que la décentralisation des entreprises énergétiques est un des programmes de travail du ministère de l'Energie.

Dans cette perspective, il est intéressant de relever une communication écrite par l'un des experts invités à ce colloque, sur les modalités possibles de la décentralisation dans certaines entreprises nationales, telles qu'Electricité de France, Gaz de France et les Charbonnages de France. L'auteur de ces propositions M. Yves Durrieu est cadre supérieur d'E.D.F. et par ailleurs membre actif de la commission «Energie» du parti socialiste. D'emblée, sans vouloir remettre en cause l'existence d'entreprises nationales, il estime que «la loi Defferre doit avoir son prolongement au niveau des entre-

prises énergétiques elles-mêmes, en particulier d'E.D.F.-G.D.F.».

Les Modalités possibles de la décentralisation d'Electricité et Gaz de France

Selon l'auteur de la communication, la régionalisation d'E.D.F. et de G.D.F. pourrait se traduire sur le plan institutionnel, par la création d'établissements publics régionaux de la distribution (E.P.R.D.), structure prévue en 1945 lors de la nationalisation de la distribution électrique et gazière, mais qui n'a jamais été mise en place.

Le rôle principal de l'E.P.R.D. serait de participer à l'élaboration du plan énergétique régional, et une fois ce plan arrêté, de signer un contrat de plan avec l'exécutif régional et de le mettre en œuvre pour l'électricité et le gaz.

Le domaine d'intervention privilégié des E.P.R.D. serait la distribution ; en effet le choix des investissements liés à la production et l'exploitation des centrales doit rester du domaine national. L'E.P.R.D. déterminerait également la politique commerciale en fonction des objectifs du plan régional, les tarifs demeurant fixés par les instances nationales. Les E.P.R.D. disposeraient d'un budget autonome.

Toujours selon ces propositions, l'E.P.R.D. subira un double contrôle a posteriori : celui de la région (sur le respect des objectifs du plan régional) et celui des instances nationales d'E.D.F. - G.D.F. (gestion du personnel, qualité de

l'alimentation des usagers, politique budgétaire...).

La décentralisation aux charbonnages de France (C.D.F.)

Les Charbonnages de France sont composés de trois bassins (Nord, Lorraine, et Centre-Midi), dotés chacun d'un conseil d'administration et d'une direction générale ; une « unité centrale communément appelée C.D.F. » est au centre du dispositif.

A court terme, en attendant l'application effective de la décentralisation des pouvoirs politiques et administratifs, « une amélioration du schéma actuel » est proposée par M. Yves Durrieu. Chaque bassin définirait avec C.D.F. un contrat de programme ; dans le cadre de ce contrat, l'autonomie de gestion du bassin serait complète. Le conseil d'administration du bassin serait modifié de façon à y faire entrer notamment des représentants des régions. Le président du conseil et le directeur général seraient choisis par celui-ci sans consultation préalable du conseil de C.D.F., « afin de permettre une totale autonomie de gestion du bassin ».

Dès que le pouvoir politique régional « aura sa pleine efficacité », le bassin définirait avec la région un contrat de programme pluri-annuel. Dans le cadre de ce contrat, l'autonomie de gestion du bassin serait totale. Le bassin recevrait des subventions données par le pouvoir régional (qui lui-même en recevrait de l'Etat). L'adoption d'un tel

schéma indique que C.D.F. deviendrait «une chambre syndicale de coordination technique et sociale». Ainsi, selon l'auteur, serait décentralisée la gestion de ces énergies «à production centralisée», en attendant le développement des «énergies localisées», développement qui seul permettra une réelle décentralisation de la politique énergétique.

Source : *Correspondance Economique*, 26 avril 1982.

Information et société

L'Institute of Information Scientists et l'American Society for Information Science organisent une conférence internationale du 28 au 30 juin 1982 à Dublin sur le thème : «Information and the Transformation of Society». Trois thèmes y seront débattus : Social and Economic Impact and Change ; Community and Personal Information Services ; Information-Intensive Industry. Des participants européens, américains et japonais analyseront l'impact de la révolution de l'information sur la société, l'économie, le progrès industriel et le bien-être individuel.

Information and the Transformation of Society, Institute for Industrial Research and Standards, Ballymun road, Dublin 9, Ireland. tél. (01) 37 01 01

Bureau du futur

Management Centre Europe organise du 28 au 30 juin 1982 à Bruxelles un séminaire consacré au «Bureau du futur». Ce séminaire devrait permettre aux participants d'évaluer

pratiquement les divers développements de l'automatisation dans le travail de bureau. Les différentes communications ne mettront pas tant l'accent sur les détails techniques concernant «hardware» et «software», que sur la manière dont l'activité de l'entreprise elle-même peut se préparer à ce nouvel environnement. Dans cette optique, différentes expériences menées dans de grandes entreprises seront analysées et commentées.

Management Centre Europe, avenue des Arts, 4. B-1040 Bruxelles, Belgique. tél. (02) 219 03 90

Portugal et Marché commun

Le Financial Times et le Foreign Investment Institute organisent les 21 et 22 juin 1982 à Lisbonne un grand forum international intitulé : «Portugal - A New Outlook». Son objectif est de discuter des préparatifs du Portugal pour son entrée dans le Marché commun, d'analyser les changements qui nécessiteront des financements, ainsi que les modifications de la production qu'impliquera l'appartenance de ce pays à la Communauté européenne.

Financial Times, Conference Organisation, Minster House, Arthur Street, London EC4R 9AX, England. tél. : (01) 621 1355.

Vers le village global

A l'occasion de son 25^{ème} anniversaire, la Société Internationale pour le Développement (SID) organise du 18 au 22 juillet 1982 à Baltimore

Réunions : calendrier rappel		
Date	Thème	Organisateurs
28-30 juin 1982 Dublin (Irlande)	Information and the Transformation of Society	Institute of Information Scientists-American Society for Information Management Centre Europe
28-30 juin 1982 Bruxelles (Belgique)	Office of the Future	World Future Society
18-22 juillet 1982 Washington (U.S.A.)	Communication and the Future	Society for International Development Synopsi
18-22 juillet 1982 (Baltimore) U.S.A.	The Emerging Global Village	Association Internationale de Science Politique Collège Autrichien
23-26 juillet 1982 (Lodève) France	Travailler autrement	Institut Remy Genton
9-14 août 1982 (Rio de Janeiro) Brésil	La société au-delà de l'Etat dans les années 80	Wilton park
24 août 1982 (Alpbach) Autriche	Civilisation des masses et civilisation des élites	INRIA
23 septembre 1982 (Paris) France	Assises Européennes de la Bureautique	Futuribles International
19-25 septembre 1982 (Steyning) Angleterre	La libre entreprise et la planification centralisée dans l'Etat industriel moderne	Société Américaine des Architectes Navals Wilton Park
13-24 septembre 1982 (Cap d'Adge) France	Informatique et Information Scientifique et Technique	IDATE
29 septembre/1 ^{er} octobre 1982 (Avignon) France	Pouvoir régional et politiques énergétiques	
11-13 octobre 1982 (Pointes à Pitre) Guadeloupe	Les Usines flottantes	
10-23 octobre 1982 (Steyning) Angleterre	L'évolution de la technologie et son incidence sur l'éducation, l'organisation du travail et le mode de vie	
18-20 octobre 1982 (Montpellier) France	L'expérimentation sociale et la télématique	

(USA) une conférence mondiale sur le thème «l'émergence du village global». Au cours de cette conférence, seront tirées les leçons de l'expérience du développement, qui couvriront l'expérience acquise au niveau mondial, régional et national, et au niveau sectoriel au cours des 25 dernières années. Autre thème qui sera débattu : «Initiatives et stratégies communautaires». Un grand nombre des innovations les plus

récentes dans ce domaine seront présentées. Enfin, sera également discuté «le développement dans le contexte difficile des années 1980». Ces discussions porteront surtout sur la participation des citoyens et sur plusieurs autres problèmes essentiels, tant politiques qu'économiques.

Mrs. Kathy Morrell. SID World Conference Headquarters, 1834 Jefferson Place, N. W. Washington, D.C. 20036 USA.

Les actualités prospectives : idées et faits porteurs d'avenir

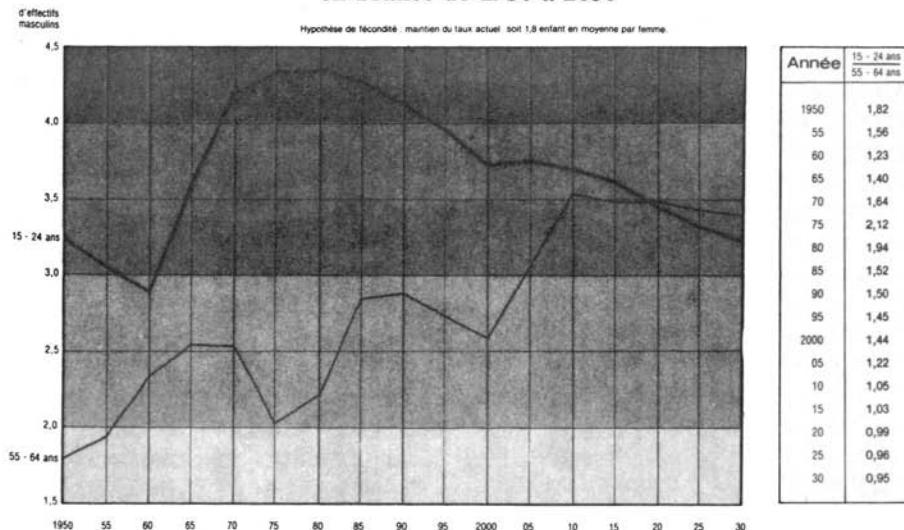
Chômeur à la retraite cherche pension...

On a souvent expliqué que la montée du chômage résultait pour une large part de la faible croissance économique et de l'accroissement rapide de la population d'âge actif, imputable d'une part à notre structure démographique et d'autre part à l'accroissement du travail féminin.

Le graphique ci-dessous montre ainsi un gonflement important du volume d'actifs en 1975 – résultat du *baby boom* de l'après-guerre – qui ira

s'amenuisant en fonction du déclin du taux de fécondité qu'on a pu observer, avec, à partir de 1964, passage au-dessous du taux de fécondité fatidique de 2,1 indispensable au renouvellement de la population. Ainsi la population d'âge actif devrait-elle croître de façon plus lente, passant de 22 millions en 1980 à 24,5 en 1985, 25,5 en 1990 pour atteindre 26 millions en l'an 2000. Le chômage qui résulte et pourrait

Evolution des classes d'âge 15-24 ans et 55-64 ans en France de 1950 à 2030



Source : J.-C. CHESNAIS
I.N.E.D.

résulter de cette évolution démographique, en période de faible croissance et compte tenu des perspectives peu souriantes pour l'emploi qui résultent des impératifs de restructuration industrielle et des investissements potentiels de productivité, incite les pouvoirs publics – particulièrement en France – à entreprendre des actions vigoureuses, multifformes, de lutte contre le chômage. Un des moyens employés est la réduction du nombre d'actifs, notamment par abaissement de l'âge de la retraite, modalité qui paraît d'autant plus séduisante que l'on tente d'organiser le remplacement des postes ainsi libérés par les travailleurs âgés par de jeunes chômeurs. Nous ne discuterons pas ici de la faisabilité d'une telle substitution et renverrons le lecteur au numéro de *Futuribles* consacré au partage de l'emploi (octobre 1981). Par contre, nous devons souligner ici que si la tendance démographique se traduisait à court terme par un surcroît important d'actifs (d'où le chômage), elle se traduirait à moyen-long terme (1990-2000) par un fort accroissement des personnes âgées (65 ans et +).

Pour en bien mesurer l'ampleur, nous avons établi trois scénarios à l'horizon 2050, fondés sur des hypothèses de fécondité stable à 1,5 – 1,8 et 2,2: dans le premier scénario, la part des jeunes diminue de 42 % et celle des personnes âgées augmente de plus de 78 %. Dans le troisième, la part des jeunes par rapport à la population totale n'aura baissé que

de 13,1 %, tandis que celle des «vieux» aura malgré tout augmenté de 13,4 %. De sorte que dans tous les cas de figure, le vieillissement de la population française (migrations exclues) paraît irréversible avant longtemps.

Les travaux de l'INSEE confirment cette tendance: le rapport «Vieillir demain» de feu le VIII^e Plan soulignait ainsi qu'à l'horizon 2020 «la proportion des personnes âgées augmentera de 15 % (variante favorable à 2,1) ou de 30 % (fécondité à 1,8)». «En 1975, sur 100 inactifs (0-19 ans et 65 ans et+), on comptait 29 inactifs âgés; en 2000, ils seront 36 (hypothèse 1,8) ou 33 (hypothèse 2,1); en 2020, 43 ou 37» (in «Vieillir demain», mars 1980). De sorte que toutes choses égales par ailleurs, les experts du VIII^e Plan prévoyaient déjà qu'entre «2000 et 2020, les dépenses de vieillesse – qui avoisinent aujourd'hui 10 % du PIB – devraient augmenter d'un ou deux points».

La décision du Gouvernement socialiste d'ouvrir le droit à la retraite à 60 ans rapproche soudainement le long-terme, précipite le transfert d'un problème d'emploi à un problème de retraite: or s'il est douteux que la question de l'emploi et du financement du chômage soit ainsi résolue, il est certain que celui de la retraite et du financement des pensions est ainsi posé encore plus tôt que prévu. Pourquoi cette précipitation dans l'abaissement de l'âge de la retraite que la plupart de nos partenaires, au contraire, suppriment ou retardent ?

On invoquera bien sûr la promesse n° 82 du candidat Mitterrand, ainsi que le désir exprimé par les Français : 84 % des actifs de 35 à 60 ans approuvent la décision gouvernementale d'ouvrir le droit à retraite à 60 ans après 37 années et demie de cotisations (sondage IFOP-ARCA-DIE).

Mais on ne peut pas faire ici abstraction des difficultés financières (au plan individuel parfois, au plan collectif dans tous les cas) et sociales que soulève une telle réforme.

Pour en mesurer les impacts, une remarque préliminaire s'impose sur la diversité des situations, car tous les Français sont loin d'être logés à la même enseigne : selon les professions, les statuts, les conventions collectives, les accords d'entreprises, l'âge de la retraite varie de 50 à 65 ans : ainsi les fonctionnaires, les salariés de la SNCF, de la RATP, ainsi les mineurs, les marins-pêcheurs, mais aussi les salariés de la sécurité sociale, de la Banque de France, sans parler des prisonniers de guerre, des anciens combattants et des déportés. Autant de régimes spéciaux et de privilèges qui font que le taux d'activité des 60-64 ans a continuellement baissé depuis plusieurs années : en 1978, dans cette tranche d'âge, un homme sur deux et une femme sur quatre ne travaillaient plus (sans parler ici des personnes plus jeunes mises en pré-retraite : le Groupe Pechiney-Ugine-Kuhlman n'a plus aucun salarié de plus de 58 ans et 8 mois...).

A la diversité des situations, s'ajoute

la diversité des régimes de retraites puisque, en sus des régimes de base, les partenaires sociaux ont créé une multitude de régimes complémentaires dont le regroupement dans l'AGIRC (Association Générale des Institutions de Retraites des Cadres) et dans l'ARRCO (Association des Régimes de Retraites Complémentaires pour les non-cadres) ne garantissent aucune égalité de traitement. Le problème soulevé par l'abaissement de l'âge de la retraite est de savoir si le régime de base et les régimes complémentaires pourront faire face à l'augmentation soudaine des ayants droit et y répondre de façon plus équitable que dans le passé.

Le Gouvernement évalue à 11 milliards le coût de la réforme pour le régime de base (pension plafonnée à 3200 francs) ce qui, à ses yeux, devrait être compensé par les économies faites sur l'UNEDIC... qui est elle-même en déficit de 12 milliards. De sorte que dans le meilleur des cas, le Gouvernement aura opéré un transfert de déficit d'une caisse à l'autre.

Mais la situation est moins simple pour ce qui concerne les régimes complémentaires qui, logiquement, devraient s'aligner sur le régime de base, afin d'assurer aux nouveaux retraités une pension équivalente à celle qu'ils auraient touchée à 65 ans. Seulement les régimes complémentaires sont normalement gérés paritairement par le patronat et les syndicats, qui ne sont sans doute pas près de s'entendre lorsqu'on sait

qu'un tel alignement impliquerait une augmentation des cotisations de 5,3 % à 6,6 % pour les non-cadres (source ARRCO) et de 14,4 % à 19,2 % pour les cadres (source AGIRC).

L'Etat forcera-t-il les partenaires sociaux à cet accord et avec quelles conséquences pour l'emploi ? Ou assurera-t-il la compensation par quelques fonds prélevés on ne sait où ? A moins que l'on crée un fonds provisoire (cf. proposition CFDT) ce qui ne fait qu'ajouter une structure supplémentaire sans résoudre le problème réel, celui du financement. A ce problème, s'ajoute enfin celui de la *garantie de ressources* versée par l'UNEDIC aux salariés partant en pré-retraite. Ceux-là avaient droit, jusqu'à présent, à 70 % de la moyenne de leurs trois derniers mois de salaire. Mais comme cette faculté doit disparaître à partir du 31 mars 1983, nous risquons de nous retrouver avec deux catégories de retraités : les heureux bénéficiaires de la garantie de ressources, touchant les 70 % sus-évoqués, et ceux devant au contraire se satisfaire d'une pension inférieure, à taux « normal », dont le mode de financement reste à ce jour bien incertain !

De sorte que l'on est aujourd'hui en droit de s'inquiéter de l'ouverture, au bénéfice de nouveaux retraités, de droits que l'on est incapable de garantir et qui aggravent les inégalités.

N'est-il pas grand temps de cesser les transferts de déficit entre des caisses dont le fonctionnement est aussi

incohérent qu'obscur, pour repenser l'ensemble de notre édifice de protection sociale ?

Sans compter que le jour où le contribuable et le cotisant y verront plus clair, la solidarité pourra peut-être s'exercer suivant des modalités moins conflictuelles qu'entre des individus qui, aujourd'hui, se croient tous opprimés.

Hugues de Jouvenel

Mesures en faveur de la création d'entreprise

Suite à une déclaration du ministre de l'Industrie, Monsieur Dreyfus, au début du mois, le monde de la création peut reprendre espoir.

En effet, trop de créateurs se découragent face au carcan bureaucratique, au labyrinthe administratif et à l'incompréhension de bien des banquiers et ceci malgré les aides de l'Etat déjà en place.

Quatre actions prioritaires :

— Le développement et le soutien des réseaux de parrainage constitués pour l'essentiel de chefs d'entreprise et de banquiers ayant pour rôle de « chercher, de conseiller, d'encourager et de soutenir les créateurs ».

L'Agence Nationale pour la Création d'Entreprises, en tant que coordinateur des actions en faveur de la création d'entreprises, sera réorganisée.

A cette occasion, le gouvernement a décidé de poser les entreprises nationalisées en exemple. En effet, les cadres de ces entreprises pourront

dorénavant bénéficier d'une période «sabbatique» de 5 ans pour tenter leur chance dans la création, avec l'aide financière de leur maison mère. En cas d'échec ou de renoncement, les cadres seront assurés de leur réintégration dans le groupe.

— Création d'ateliers de développement d'entreprises et techniques nouvelles sur l'ensemble du territoire et ceci à l'initiative des pouvoirs publics et des collectivités locales.

Avec ces ateliers, l'Etat veut éviter aux créateurs les surinvestissements initiaux qui généralement entravent leur développement. Il serait mis à leur disposition «des matériels coûteux et sophistiqués mais nécessaires au développement d'innovations et de technologies de pointe».

La première implantation aura lieu dans la région de Palaiseau, près de Paris.

— Développement du capital risque.

Le ministre estime que les banques doivent prendre davantage de risques en faveur de la création. C'est pourquoi plusieurs centaines de millions vont être orientés vers le capital risque et ce principalement grâce aux nouveaux moyens que donne la nationalisation du secteur bancaire.

Le Fonds National de Garantie, mis en place le 14 mars 1979 et dont le rôle est d'inciter les banques à accorder des prêts aux créateurs en prenant à sa charge une partie des risques financiers, sera décentralisé au niveau régional. Rappelons que depuis sa création, ce Fonds a accepté 515 dossiers pour un mon-

tant total de garantie de 238 millions de Francs.

— Amélioration et simplification de l'environnement administratif, financier et bancaire des créateurs.

Lors de sa déclaration, le ministre de l'Industrie a insisté sur les résultats connus à ce jour pour la création d'entreprises en France en 1981, soit 12 800 contre 11 000 en 1980, mais dans le même temps, plus de 20 300 firmes ont disparu (+ 19,2%).

D'autre part, la France se détache des autres pays occidentaux pour la lenteur des formalités de constitution d'une entreprise (en moyenne 3 à 7 mois). A titre de comparaison, il faut 2 mois en RFA, 1 mois en Italie et en Grande Bretagne... 24 heures aux Etats-Unis.

Le ministre compte sur l'aide des Chambres de commerce et d'industrie et l'accélération de la mise en place de centres de formalités de création d'entreprises au sein de ces mêmes C.C.I.

«Un bilan sera fait d'ici quelques mois. Si les décisions ne sont pas suffisantes, nous mettrons en place un dispositif de réforme plus draconien» a conclu Monsieur Dreyfus.

Source : *La lettre du Créateur d'Entreprise*

Maîtrise de l'énergie

Une agence nationale pour la maîtrise de l'énergie vient d'être créée en France sous la tutelle des Ministères de la Recherche et de l'Energie. Elle doit regrouper l'Agence pour les Economies d'Energie, le Commissa-

riat à l'Energie Solaire, le Comité géothermique et la Mission chaleur, de sorte qu'à la «multiplicité des structures existantes et à la relative hétérogénéité qui en découlait» se substitue une ambitieuse politique de «maîtrise de l'énergie»

Soulignons que la politique de «dissociation» énergie-PNB, depuis longtemps suggérées par Futuribles (cf. en particulier l'article de Jean Saint-Geours «Le potentiel technologique d'économie d'énergie, *Futuribles* n° 30, janvier 1980)», figure parmi les principaux objectifs du Gouvernement qui espère que, d'ici 1990, la consommation d'énergie croîtra deux fois moins vite que la production économique (grâce à un investissement annuel de 40 à 50 milliards contre 14 en 1981).

Outre ses fonctions en matière de recherche, de développement, de démonstration et de diffusion concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie, les énergies nouvelles et les économies de matières premières, cette Agence devrait animer un *"groupe de pression pouvant parler d'égal à égal avec celui de la production d'énergie"*

Vaste ambition pour cette jeune structure qui disposera en 1982 d'un

budget de 1,4 milliard de Francs (soit 1 % du budget EDF et 10 % du budget des charbonnages de France) et dont la présidence est confiée à M. Michel Rolant (CFDT).

La société plurielle

Le mouvement de Libération des Femmes (MLF) lance la Confédération Syndicale des Femmes. On peut s'étonner qu'un tel mouvement, jusqu'ici attaché à trouver des instruments politiques et des formes d'actions nouvelles, estime aujourd'hui nécessaire la création d'une telle structure syndicale. Les revendications des travailleuses seraient-elles insuffisamment défendues par les syndicats existants? Ou celui-ci prendrait-il en compte des intérêts différents non systématiquement liés à l'emploi? La multiplication des plates-formes, associations, syndicats est certes de nature à inquiéter les grandes centrales et à conforter l'idée d'un éclatement de la société française en micro-cultures et multiples corporations: aux syndicats des actifs, celui des chômeurs, à celui des jeunes, celui des retraités...

Pouvoir régional et politiques énergétiques

Colloque organisé par l'Association Internationale Futuribles du 29 septembre au 1^{er} octob.e 1982. Pour de plus amples informations, voir en page 39.

Analyses critiques

VIE, Jean-Emile. — *La décentralisation sans illusion.* — Paris, PUF, 1982. — 136 p.

PHILIPPONEAU, Michel. — *Décentralisation et régionalisation.* — Paris, Calman-Levy, 1982. — 244 p.

La décentralisation a fait l'objet d'un des premiers projets de loi déposés devant le Parlement par le Gouvernement issu de l'élection du 10 mai. La décentralisation doit opérer une transformation profonde de la société française, transformation souhaitée par les uns, appréhendée par les autres. Les deux ouvrages dont nous rendons compte se partagent les rôles, l'un exprime des craintes, l'autre des espoirs.

Michel Phlipponneau et Jean-Emile Vié évoquent tous deux la tradition française ; sans s'attarder sur la politique monarchique d'unification du pays, ils mettent surtout en évidence l'effort de la Révolution et de l'Empire pour effacer les provinces, effort poursuivi durant tout le XIX^e siècle. Militant socialiste, Michel Phlipponneau décrit avec un œil critique l'attachement de la gauche à un Etat fort ; un système centralisé apparaît nécessaire aux démocrates pour appliquer dans un pays resté rural, traditionaliste et clérical, les idées de progrès conçues en milieu urbain et industriel ; pénétrés par l'esprit jacobin, les partis de gauche manquent les possibilités de régionalisation et de décentralisation qui se présentent à la Libération. Le développement des comités d'expansion économique à partir de 1950, en favorisant l'apparition d'un régionalisme fonctionnel orienté vers les problèmes économiques et sociaux, la décentralisation des établissements industriels entreprise par Mendès France, les travaux du comité Horizon 80 de Gaston Defferre créent un climat favorable à la pénétration de l'idée régionale dans les formations traditionnelles de la gauche. Celle-ci cesse d'avoir peur de la région ; elle dénonce alors sans relâche le «double jeu» d'une droite qui à travers la réforme de 1964, la tentative gaullienne de 1969 et le projet de loi de 1972 sur les établissements publics régionaux ne cherche qu'à renforcer l'emprise du pouvoir central.

L'appréciation de Jean-Emile Vié est presque antithétique ; plus attentif

au fonctionnement des mécanismes administratifs qu'aux positions théoriques des courants de pensée, Jean-Emile Vié estime que le système français de gestion des collectivités locales a permis un progrès économique et social, égal et réel sur tout le territoire national et dans le respect de l'unité nationale. La faveur affichée par la droite pour une autonomie des collectivités locales n'est pas mise en doute ; l'auteur trouve dans les travaux de la commission Guichard et dans le projet relatif à l'extension des responsabilités locales une réponse claire et raisonnable aux aspirations confuses de décentralisation ; celles-ci sont d'ailleurs minimisées et pour l'auteur «elles agitent en réalité assez peu l'opinion générale» ; leurs défenseurs se trouvent parmi l'intelligentsia et surtout parmi les élus qui veulent plus de pouvoir. En fait, pour l'auteur «il est évident que l'administration locale de la France est déjà très fortement décentralisée et que le contrôle de la gestion de ses collectivités est très léger.»

L'opposition entre Jean-Emile Vié et Michel Phlipponneau ne peut pas être plus significative. Bien qu'ayant distingué les deux concepts de «déconcentration» et de «décentralisation», Jean-Emile Vié veut en rester à une simple déconcentration où un subtil équilibre entre pouvoir central et pouvoirs périphériques a le mérite, à ses yeux, d'éviter «autant que faire se peut la politisation des débats et des décisions locales». Au contraire, Phlipponneau affirme qu'il «a découvert par l'analyse concrète des problèmes régionaux que leur solution était moins technique que politique et dépendait de l'instauration d'un système socialiste décentralisé et régionalisé».

A partir de telles positions, les analyses sur le futur possible de la décentralisation ne peuvent que diverger. Après avoir dégagé les grands traits de la «Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions», Jean-Emile Vié dénonce l'illusion de l'opportunité (la déconcentration était suffisante), l'illusion de l'efficacité (coexistence difficile des services de l'Etat et des nouveaux services administratifs, d'un commissaire de la République et d'un Président du conseil général), l'illusion de la justice (aggravation irréductible des disparités entre les diverses parties du territoire), la désillusion des coûts (fonctionnement des diverses assemblées et de leurs services, suppression du contrôle a priori) et enfin les dangers d'une résurrection de l'esprit provincial et particulariste, prélude d'une balkanisation du pays.

Plus attentif à l'esprit qu'à la lettre du texte, Michel Phlipponneau analyse en profondeur et dans le détail la réforme du cadre institutionnel poursuivie par la loi. Tour à tour, la fin de la tutelle, la responsabilité des élus, le statut des collectivités locales et le droit à la différence, le partage des compétences et des ressources, les moyens en hommes sont examinés avec le souci de ne jamais perdre de vue les immenses possibilités d'action offertes aux aspirations et aux énergies des grandes forces vives de la nation. Aux dangers de

démembrement national soulignés par Vié répond l'affirmation de Phlipponneau : le renforcement des compétences des collectivités territoriales ne signifie pas, en valeur absolue, une réduction du rôle de l'Etat. «Une politique socialiste doit, logiquement, accroître le rôle de ce dernier dans le domaine de l'économie, de la planification, de l'aménagement, ce qui devrait compenser la réduction de ses compétences opérée au bénéfice des collectivités de base».

La nouvelle architecture institutionnelle que propose la réforme est désormais soumise à l'épreuve des faits et de l'histoire. De nos deux auteurs qui aura raison ? Il faut noter que tous deux sont des hommes de terrain, ayant mené leur action en dehors des cabinets ou des administrations parisiennes. Jean-Emile Vié est un ancien préfet ; Michel Phlipponneau est un élu socialiste de Bretagne et il a participé à la politique d'action régionale menée par le «Comité d'études et de liaison des intérêts bretons» (C.E.L.I.B.) ; les positions prises par chacun d'eux ne sont donc pas a priori ; elles sont nées d'une longue expérience.

Depuis la publication de ces deux ouvrages les résultats aux élections cantonales introduisent un élément nouveau : l'accès de l'opposition dans la majorité des assemblées départementales. La disparité des inspirations politiques du pouvoir central et des pouvoirs périphériques est une inconnue de taille qui peut bouleverser les prédictions des uns et des autres et amorcer une dynamique fort différente de tout ce qui a été prévu.

Louis Arénilla

BARRE, Rémi et GODET, Michel. — *Les nouvelles frontières de l'environnement.* — Paris, Economica, 1982. — 132 p.

Il y a beaucoup dans ce petit livre de 130 pages fort bien documenté, très intelligemment pensé et délibérément écrit pour un large public. On saura tout particulièrement gré aux auteurs, d'avoir appréhendé l'environnement à travers une prospective socio-économique internationale large («l'environnement de l'environnement») dont il ne saurait se dissocier. On inscrira à leur actif d'avoir pratiqué avec bonheur dans leur propre analyse l'approche systémique qu'ils préconisent pour l'élaboration des politiques de l'avenir.

Les «nouvelles frontières» désignent ici le renouvellement d'une problématique.

Dans un décor international «dérégulé et turbulent», le renchérissement de l'énergie et des matières premières fait de l'exportation un impératif majeur poussant les nations à la spécialisation industrielle. Confrontés aux concurrences du Sud et de l'Est, les pays du Nord s'orientent vers des activités à

haut contenu technologique et à forte valeur ajoutée. La microélectronique et les biotechnologies qui leur offrent un avantage comparatif déterminant semblent, en même temps, devoir susciter de profonds bouleversements dans tous les secteurs de la production et de l'existence. Bientôt l'émergence de nouvelles aspirations qualitatives ne manquera pas de se répercuter sur les modes de vie, les formes d'organisation ou les types de loisir. Et rien de tout cela ne saurait être sans conséquence pour l'environnement.

L'historique et le bilan actuel des pollutions, en France, fait apparaître, à la fois, le caractère ancien du phénomène (Montaigne ne parlait-il pas déjà «de fuir l'air puant et pesant» ?) et son aggravation après la seconde guerre mondiale. Les luttes entreprises depuis quinze ans dans ce domaine n'ont sans doute pas été vaines : pour les quelques polluants pris en compte (pollution classique et toxique de l'eau, poussières et dioxydes de soufre dans l'air, déchets solides ménagers et industriels) des résultats substantiels ont été obtenus. Mais, depuis cinq ans, le développement de la crise renversant la hiérarchie des urgences semble s'être traduit par un relâchement de cet effort ; certaines pollutions (nitrates, phosphates, hydrocarbures, micropolluants, bruit...) se sont aggravées ; et surtout le système actuel de lutte se révèle mal adapté aux pollutions nouvelles comme aux transformations de l'appareil socio-économique. A titre d'illustration, les auteurs s'arrêtent longuement sur les problèmes engendrés par le développement du tourisme. La France est qualifiée par eux de «ruban bleu en matière de concentration touristique, réserve d'espace pour l'Europe, premier pays au monde pour les résidences secondaires, dont les dernières «fenêtres maritimes» se ferment peu à peu...». Le seuil de rupture est atteint. Toute gestion digne de ce nom exige à la fois une structuration rationnelle du temps et de l'espace ainsi qu'une bonne maîtrise de leur articulation. Les deux domaines en effet ne se structurent pas de manière indépendante et les formes que prendront par exemple les réductions du temps de travail rejailliront sur les types d'occupation de l'espace : une réduction hebdomadaire prolongeant les week-end ira sans doute de pair avec un développement des résidences secondaires, cependant qu'une réduction des temps quotidiens semblerait devoir susciter une croissance urbaine de type individuel péri-urbain.

Cette nouvelle problématique de l'interdépendance prend «souvent à contre-pied la machine environnementale existante et plus généralement nos modes d'analyse et de gestion en matière d'environnement ; bref, il y a inadéquation profonde et croissante entre les politiques de l'environnement au sens large et les aspirations, les besoins et les problèmes qui seront la réalité des années 1980 à 2000». Les politiques de la première génération, initiées au XIX^e siècle, réadaptées au milieu des années 1960 et renforcées pendant les années 1970 se développaient de façon relativement indépendante des autres politiques de l'Etat, s'attaquaient prioritairement à des «points noirs» bien

circonscrits et pouvaient être menées dans le cadre de la gestion économico-administrative existante. C'est aujourd'hui «d'une vision globale, systémique volontariste et prospective» que l'on a besoin. Une politique inspirée de cette vision devrait avoir deux objectifs :

- intégrer environnement et développement ;
- faire de l'environnement un facteur de justice sociale par la réduction des inégalités écologiques ;

et reposer sur deux principes :

- anticiper et prévenir plutôt que suivre et guérir ;
- s'appuyer enfin, sur la participation et le pouvoir associatif.

D'un point de vue très concret, une «annexe», qui n'est pas la partie la moins importante de l'ouvrage, nous propose une liste des variables que devrait particulièrement surveiller un observatoire de l'environnement. Ces variables groupées en trois catégories – tendances, incertitudes, ruptures – concernent cinq domaines majeurs : décor international, énergie, industrie, agriculture, modes de vie.

Dans la préface dont il a honoré cet ouvrage, le ministre de l'Environnement Michel Crépeau reprend à son compte les principales perspectives ouvertes par les auteurs. On aimerait voir, dans cette prise de position, un gage et une promesse...

René Passet

ARNAUD, Jean-François. — *Les moissons de l'espace. Recherche spatiale et vie quotidienne.* — Paris, Plon, 1982. — 222 p.

Pour éclairer une activité qui, au-delà d'exploits inconcevables il y a seulement vingt ans, reste mal connue du grand nombre, Jean-François Arnaud a identifié les moissons, directes et indirectes de l'espace, en en précisant les impacts sur notre vie quotidienne. En effet, recherche et activités spatiales rémunèrent de deux façons différentes les pays qui s'y sont investis.

Tout d'abord d'une manière indirecte. C'est la face cachée de la course à l'espace, bien que son importance soit des plus grandes pour l'avenir de l'humanité et bien qu'elle ne constitue pas encore la motivation principale des efforts actuellement déployés. Ainsi, les impératifs de construction des véhicules spatiaux ont contraint à inventer des matériaux «miracles» (isolants thermiques, composites rigides et légers, plastiques en feuilles métallisées...) dont le comportement contredit souvent le sens commun. De même, les caractéristiques particulières de la vie dans l'espace ont donné naissance à toutes sortes d'appareils (cellules solaires, volants d'inertie, traceurs de profils, stimulateurs cardiaques...) et de techniques (télémanipulation, régulation des moteurs, programmes informatiques, séchage sous vide...) qui ont

assez rapidement trouvé des applications dans la vie quotidienne. Sait-on par exemple que c'est un enduit mis au point pour la construction aéronautique qui revêt l'intérieur de ces poêles à fritre où rien n'attache ? Enfin, dernière source de retombées indirectes : la gestion d'un programme spatial s'est révélée une école de pensée très sévère et l'ampleur des projets a obligé à imaginer de nouvelles méthodes de gestion.

Cette moisson indirecte de la recherche spatiale est cependant exposée de manière assez succincte par J.F. Arnaud, qui consacre l'essentiel de son propos (les 3/4 de l'ouvrage) aux retombées directes. Ce déséquilibre s'explique en partie par le fait que l'exploration spatiale et les techniques qui y sont attachées n'en sont qu'à leur balbutiement, et que toute extrapolation de futurologue en mal de prédiction ne serait que piège. Il faudra en fait attendre l'édification dans l'espace de grandes structures, avec laboratoires et usines, pour que les promesses aujourd'hui entrevues portent leurs fruits. Et nul doute alors que maints aspects d'audacieux scénarios ne deviennent rétrogrades. Ici, la réalité peut dépasser rapidement la fiction.

Les retombées directes sont bien sûr plus aisément discernables. Par le fait même qu'elles sont dues à des satellites, les satellites d'applications, avec lesquels on prolonge des techniques terrestres. L'espace n'est alors plus qu'un emplacement recevant des engins qui surclassent les installations terrestres dans des missions précises. Dans ce domaine en pleine expansion, les réalisations se sont multipliées au cours des vingt dernières années, réalisations dont chacun de nous profite chaque jour sans en avoir la plupart du temps une claire conscience.

Ces missions donc confiées aux satellites, pour une utilisation pacifique de l'espace, ont toutes pour objet d'améliorer soit la transmission de l'information, soit la connaissance de notre planète. Sans présenter la totalité des «moissons» qui relèvent de ces activités, J.F. Arnaud nous en offre cependant un choix éclairant, illustrant toujours le propos technique de descriptions concrètes sur tel ou tel projet. Les mystères des satellites de télécommunications, de radiodiffusion, d'observation de la terre et de localisation sont ainsi dévoilés, avec le souci constant de sensibiliser le lecteur profane à l'intérêt de poursuivre et développer la recherche spatiale.

Les besoins pour le transport d'informations se multiplient dans tous les domaines : télévision et téléphone, mais aussi composition simultanée des journaux en divers lieux, interconnexion entre filiales d'entreprises, etc... Dans chaque cas, les satellites de télécommunications offrent une solution souple et compétitive. En effet, dès 1962 avec TELSAR, ils ont montré leur extraordinaire capacité à relayer d'une manière fiable et peu coûteuse les communications internationales. Depuis cette date, leur nombre, leur capacité (nombre de voies téléphoniques pouvant simultanément transiter par un satellite) et surtout le coût unitaire de communication ont évolué considéra-

blement. En outre, le satellite offre une extrême souplesse d'emploi (insensibilité par exemple aux catastrophes naturelles) qui peut le rendre compétitif avec les réseaux terrestres ou sous-marins même sur de courtes distances. De fait toutes les prévisions le confirment : la croissance rapide de ces satellites se maintiendra pendant les deux prochaines décennies.

Utilisation plus originale encore du satellite de télécommunications : la diffusion de programmes de radio et de télévision. Son éloignement de la terre lui permet en effet d'arroser d'un seul coup de vastes territoires et pour peu que sa puissance d'émission soit suffisamment élevée, de servir des utilisateurs équipés d'antennes de réception de taille modeste. Malheureusement dans ce domaine, les réalisations ne sont pas aussi nombreuses que dans celui des télécommunications en raison des difficultés techniques et surtout économiques. Pendant un certain temps encore, Etats-Unis, Canada, Japon et Union soviétique resteront les seuls membres d'un club très fermé, à l'entrée duquel la France et l'Allemagne ont posé en commun la candidature la plus sérieuse.

Parallèlement à ces satellites sans imagination, qui ne font que transmettre des informations sans les traiter, ont été développés des satellites intelligents qui, associés à des équipements terrestres, détectent des ondes et en localisent la source. S'ils sont doués en outre du sens de la vue (sensibles à des rayonnements visibles ou invisibles), ils peuvent examiner la surface de la terre et télécommuniquer les résultats de leurs observations. Les missions de ces satellites couvrent une gamme de plus en plus large d'applications : inventaires des récoltes et prévisions de rendements, surveillance des rivages et des zones côtières, prospections minières et pétrolières, cartographie, météorologie, gestion des ressources en eaux, etc.

J.F. Arnaud montre avec clarté comment ces informations d'un nouveau type sont glanées et interprétées et nous prouve que le développement des projets d'observation de la terre constitue pour l'avenir un enjeu économique de première importance. Alors faut-il moissonner ? A la lecture de cet ouvrage, on est tenté de répondre, sans ambiguïté, oui.

Guy Poquet

SANCHEZ ARNAU, Jean-Claude (Sous la dir. de). — Dette et développement. — Paris, Ed. Publisud, 1982.

Le premier intérêt de ce livre, écrit par des économistes d'Amérique latine pour la plupart, est d'établir une typologie originale des débiteurs.

Le Brésil et le Mexique sont ainsi très endettés, mais leurs ressources très

diversifiées rendent leur situation moins fragile qu'il n'y paraît. Le Chili, l'Argentine, le Pérou et la Yougoslavie s'endettent en s'intégrant au marché international dans une logique de modernisation. Le Pakistan, l'Égypte, l'Inde, la Bolivie, le Soudan, le Togo, le Bangla Desh et la Birmanie sont des pays à revenu par habitant très bas, qui ont surtout des dettes publiques, leur fragilité extérieure est assez grande.

Dernière catégorie : les pays africains, non endettés mais dépendants des dons et ne disposant ni de ressources, ni d'auto-financement. La dette est ici tout simplement le moyen d'acquiescer, en les important, les produits de première nécessité.

L'endettement est d'ailleurs concentré à concurrence de 60 % sur 11 pays en voie de développement : Brésil, Mexique, Inde, Argentine, Indonésie, Algérie, Corée, Yougoslavie, Pakistan, Égypte et Iran.

Mais, au delà de cette typologie, peut-on trouver des données communes à tous ces pays et éprouvent-ils les mêmes inconvénients à être endettés ? Le second intérêt du livre est d'essayer de le montrer.

Pour ce qui concerne les données favorables à l'endettement, retenons les théories « vulgaires » du développement qui baignent dans l'univers ricardien du commerce et de l'avantage de l'échange, la revendication d'un nouvel ordre économique qui s'inspire de cette logique (croissance des ressources financières et levée des restrictions aux transferts de technologie), le cadre institutionnel et administratif, à la fois national et international, qui crée une structure d'ensemble très indépendante financièrement et technologiquement dans ces pays, les multinationales et les groupes dominants dans chaque pays se rejoignant dans leur attachement à un modèle de consommation occidentale et à une modernisation nationale très artificielle puisque limitée à une certaine élite urbaine. Il existe ainsi un réel désir d'acculturation qui s'identifie peu à peu à un modèle de consommation impliquant des importations de technologie.

Or, les inconvénients d'un tel schéma d'endettement sont très nombreux : découragement de la mobilisation de l'épargne et de l'auto-financement potentiel, productivité locale freinée, distorsions dans les prix, revenus et investissements, transfert inverse de ressources dû au rapatriement des profits des multinationales, au paiement des brevets, licences, services, *brain-drain* enfin.

Les auteurs sont enfin unanimes pour estimer négatif le bilan des interventions stabilisatrices du FMI liées à l'endettement. Le FMI, dans une étude de 75 cas entre 1963 et 1972, n'a noté d'amélioration que dans 24 % des cas. Voici la séquence de conséquences type : ralentissement du taux de croissance global, chute de l'investissement public et de l'investissement total, diminution du volume de l'emploi, chute des rentrées fiscales et baisse des salaires réels, aggravation des disparités de revenu, dénationalisation de

l'économie, et hypothèque à terme de la capacité d'importation par le jeu du rapatriement des provisions au titre de l'amortissement du capital étranger et des intérêts.

Dépendance technologique et financière, développement plaqué et artificiel, échec des politiques de stabilisation liées à l'endettement, sont ainsi les trois péchés capitaux de l'endettement.

Après une démonstration si dense, les auteurs n'accordent que quelques pages à la définition d'une politique alternative. Ils insistent sur la nécessité de transformer, en qualité comme en quantité, les mécanismes de financement international (système de conditionalité, quote-part, DTS, et durée des prêts augmentée).

Mais l'intérêt ultime de ce livre est de vouloir rompre avec la logique du développement qui a provoqué cet endettement et entre autres, avec l'industrialisation. Prendre en considération la langue, le tempérament, la culture, l'autonomie d'une collectivité, permettrait de jeter les fondements d'un développement technologique autonome, né d'un « désir de production de la technique par les efforts autonomes de la société ». Non transférer une technologie mais, au contraire, favoriser la capacité de produire de la capacité productive car « la technologie ne se transfère pas, elle s'acquiert. »

Manuel Pietri

Comptes rendus

Extrait du bulletin mensuel Bibliographie prospective réalisé par l'Association Internationale Futuribles

- **AUTOGESTIONS.** — « Un travail sans emploi. La société duale en question », n° 8/9, 1982 de la revue *Autogestions*.

Le dossier qui constitue l'ossature de ce numéro double ne prétend rien d'autre que de voir ce que sont devenus les mouvements alternatifs et autogestionnaires – notamment en France et en Allemagne – qui ont donné tant d'idées à ceux qui n'en avaient plus ; d'examiner – sans complaisance et concrètement – ce qu'ils ont apporté, inventé, créé, mais aussi ce à quoi ils se sont heurtés tant à l'extérieur qu'au sein même de cette vaste mouvance « alternative », souvent si hétéroclite, éparse, contradictoire, imprévisible.

- **BECK, P.W.** — «La planification d'entreprise dans un avenir incertain», in *Chroniques d'actualité de la SEDEIS*, n° 7, tome XXVI, 1er avril 1982.

La planification est devenue de plus en plus difficile à réaliser car les systèmes socio-économiques sont devenus complexes, ce qui contraint à la maîtrise d'un nombre important d'informations. En outre, les prévisions mises en œuvre à la fin des années soixante et au début des années 70 se sont toutes révélées erronées dans des domaines aussi importants que les rythmes d'inflation, les prix du pétrole ou les perspectives de change. Ceci conduit à se demander s'il est déjà arrivé qu'une prévision se révèle exacte. On peut repérer trois types de prévisions qui peuvent être indispensables si l'on sait s'en servir, mais être trompeuses si on les prend au pied de la lettre : une prévision ponctuelle peut en effet se révéler dangereuse car sa précision et sa cohérence ne sont pas une preuve de son exactitude. La prévision ponctuelle doit laisser la place à une volonté de s'orienter vers une analyse plus conceptuelle — plus qualitative — des forces et des pressions qui s'exercent dans tel ou tel champ de décision particulier : une prévision exprime ce qui va probablement se passer tandis qu'un scénario décrit quels sont les facteurs à prendre en considération et quel est leur degré d'influence sur la vie de l'entreprise.

- **FERRETI, Marc.** — *La valorisation du charbon. Gazéification, Liquéfaction, Carbochimie.* — Paris, Lavoisier, 1982. — 318 p.

Ce volume présente, dans sa préface, les possibilités de ce combustible dans l'optique d'une véritable prospective technologique. En effet, devant l'ampleur de nos besoins, la gazéification et la liquéfaction du charbon ouvrent des perspectives d'avenir. Ces perspectives sont répertoriées et décrites à travers les procédés et recherches en cours en France et dans le monde. La carbochimie proprement dite, qui fournit des produits purs, est également détaillée. L'état de la recherche pour le développement des procédés industriels d'exploitation est exposé de façon quasi exhaustive. Cette présentation technique des potentialités actuelles du charbon arrive au moment où des choix politiques et économiques sont à définir.

- **FREEMAN, Orville, L.** — «A Global Strategy for Agriculture», in *The Journal of the Institute for Socio-economic Studies*, VI, 4, 1982.

Même la miraculeuse capacité de l'Amérique du Nord pour répondre à la demande mondiale en matière d'alimentation pourrait ne plus suffire. La crise alimentaire mondiale ne peut être surmontée que par une grosse augmentation de la production dans les pays en voie de développement. A cet égard, la seule méthode pertinente pour accroître la productivité réside dans un système où le producteur bénéficie directement de ses efforts. Cela implique réforme agraire, développement communautaire, contrôle des naissances.

- **MICHALOWSKA, Anika.** — «Un nouveau marketing face à un nouveau consommateur dans de nouvelles formes de concurrence», in *Revue Française du Marketing*, n° 88, 1982.

Face à de nouvelles formes d'une concurrence de plus en plus internationale et à un consommateur nouveau, aux attitudes et au comportement fondamentalement différents, les entreprises doivent faire appel à un marketing nouveau, sous peine de se voir brutalement éliminées. Cette prise de conscience des professionnels, avec les conséquences qui en résultent et les évolutions qu'elles imposent, ont amené l'Académie des Sciences Commerciales à consacrer sa séance publique du 26 novembre 1981 à ce thème. L'évolution socio-culturelle et l'évolution des attitudes du consommateur entre 1960 et 1980, les nouvelles habitudes d'achat du consommateur, la politique de concurrence, l'adaptation de la fonction commerciale et du marketing à l'évolution socio-économique, les nouvelles règles de communication avec le consommateur, ont été les questions traitées lors de cette conférence-débat, dont nous trouvons ici un important compte-rendu.

- HALL, D.O. (ed). — *Solar World Forum: Solar Technology in the Eighties*. — New-York, Pergamon, 1982. — 3000 p. (3 vol.).

Il s'agit du compte rendu intégral du Congrès international sur l'énergie solaire qui s'est tenu en août 1981 à Brighton au Royaume-Uni. Ce rapport comporte plus de 600 communications sur des sujets aussi divers que le chauffage solaire actif et passif, la biomasse, les programmes énergétiques solaires nationaux et internationaux, les applications dans l'industrie et l'agriculture, etc... Il comporte également une bibliographie de plus de 5000 références. Un document indispensable sur le sujet.

- ROBERTS, Edward B. et al. (ed). — *Biomedical Innovation*. — Cambridge, MIT Press, 1982. — 368p.

Cette somme d'essais ambitionne de donner une meilleure compréhension des problèmes et des processus concernant le développement et la dissémination des technologies biomédicales. Sont ainsi traités : l'innovation dans les organismes de R & D, les transferts de technologie à travers des réseaux interpersonnels, la diffusion de l'innovation, les enseignements de l'évaluation technologique, les grandes questions auxquelles doit faire face la biomédecine, et l'urgence d'assurer une évaluation efficace dans la gestion de la recherche biomédicale.

- RUSTANT, Maurice. — *Inégalités - Solidarité*. — Lyon, Chronique Sociale, 1982. — 288 p. (coll. l'Essentiel).

Les inégalités sociales en France sont nombreuses et variées : inégalités de salaires, inégalités de revenus, inégalités de patrimoine, inégalités d'accès à l'éducation, inégalités des conditions de travail, de vie et de logement, pour ne parler que des plus importantes. Si certaines de ces inégalités sont anciennes, d'autres sont plus récentes et sont nées de la différence fondamentale de situation entre ceux qui ont la chance d'avoir un emploi et ceux qui n'en ont pas. Arrivées à un certain degré ces inégalités sont choquantes. Font-elles partie de l'ordre naturelle des choses, ou sont-elles engendrées par la société ? Peut-on se résigner à de telles inégalités quand certains vivent dans le luxe, et que d'autres manquent jusqu'au nécessaire pour survivre ? L'Etat ne doit-il pas intervenir pour corriger ces inégalités par des techniques appropriées ? Cet ouvrage essaie de répondre à toutes ces questions.

- SAUVY, Alfred, DUMONT, Gérard-François et MERIGOT, Bernard. — *Démographie politique*. — Paris, Economica/APRD, 1982. — 160 p.

Peut-on faire de l'économie en excluant totalement les aspects démographiques des phénomènes ? Ne connaissons-nous pas mieux la population du temps de Louis XIV que celle du monde dans lequel nous vivons ? Le marxisme justifie-t-il ou non l'avortement ? Comment expliquer la dénatalité des populations européennes ? Ce livre donne des réponses à ces questions, traitées par le Séminaire Interdisciplinaire de Démographie Politique (S.I.D.P.), au Collège de France. «Démographie politique» montre en quoi la connaissance de la vie familiale de nos ancêtres apporte un regard neuf sur la sociologie d'aujourd'hui, et présente des réflexions pertinentes sur les causes de la fécondité.

- WEISSMANN, Steve, KROSNEY, Herbert. — *The Islamic Bomb*. — New York, Times Books, 1982. — 180 p.

Cet ouvrage analyse la course aux armements au Moyen-Orient et en Asie du Sud, et plus particulièrement dans cinq pays : l'Inde (qui fit exploser une bombe atomique en 1974), Israël (qui

possède une capacité nucléaire et peut-être un petit arsenal nucléaire), la Libye, le Pakistan et l'Irak (chacun cherchant à devenir la première puissance nucléaire de l'Islam). Les auteurs montrent comment ces pays utilisent la technologie nucléaire pacifique pour se doter de l'arme nucléaire. Selon eux, seul un arrêt des exportations de technologie nucléaire peut éviter une guerre nucléaire dans cette région instable.

Vient de paraître

- AMAKO, Tetsuo. — *Possibilité d'un transfert à l'étranger des techniques japonaises de gestion du personnel. Le cas français.* — Paris, UER Sciences des organisations Paris-Dauphine, 1982. — 146 p.
- BONIFACE, Jean. — *COOP : nouvelle société ou machine à vendre ?.* — Paris, Entente, 1982. — 160 p. (coll. Vivre demain).
- BOURGOIGNIE, Thierry. — *Le Futur sans choc.* — Furn El Chebbak (Liban), Promolivre, 1982. — 157 p. (coll. Le Futur éclaté).
- BUSTROS, Ghassane. — *Le futur sans choc.* — Furn El Chebbak (Liban), Promolivre, 1982. — 157 p. (coll. Le futur éclaté).
- CORNATON, Michel (sous la direction de). — *Psychologie sociale du changement. Vers de nouveaux espaces symboliques.* — Lyon, Chronique sociale, 1982. — 120 p. (coll. Synthèse).
- GOKALP, Catherine. — *Quand vient l'âge des choix. Enquête auprès des jeunes de 18 à 25 ans : emploi, résidence, mariage.* — Paris, INED, 1982. — 200 p. (coll. Travaux et documents).
- HUBER, Joseph. — *Die verlorene Unschuld der Ökologie.* — Frankfurt am Main, S. Fischer, 1982. — 232 p.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, INRA, CNRS. — *Les connaissances scientifiques écologiques et le développement de la gestion des ressources et de l'espace.* — Paris, CNRS, 1982. — 472 p.
- OCDE. — *Politique de l'innovation. Tendances et perspectives.* — Paris, OCDE, 1982. — 212 p. (coll. Documents).
- VARIU AUCTORES. — *Transformations sociales et dynamique culturelle.* — Paris, CNRS, 1982. — 304 p. (coll. Ethnologie sociale et psychologie).
- WILLIAMS, Frederick. — *The Communications Revolution.* — Beverly Hills, Sage Publications, 1982. — 296 p.

Vient de paraître :

Bibliographie prospective

n° 1

mai 1982

Bulletin mensuel de bibliographie sur les principales études et de prospective et de prévision réalisées dans le monde, en souscription jusqu'au 20 juin.

Edité par l'Association Internationale Futuribles : 55, rue de Varenne, 75007 Paris, France - Tel. 222 63 10

"Prospective et Santé"

le n° 21 (printemps) vient de paraître

"De l'erreur de sous-estimer l'erreur" :

Jacques Oudot, Jean-Pierre Dupuy,

Abraham Moles, André Boué,

Jacques Mouret, René Mornex, Edgar Morin.

Max-Ferdinand Perutz : "Pour et par la science"

François Régnier : "Rythmes et santé"

Macfarlane Burnet : "La mort"



prospective et santé

Une revue "différente"
associant prospective et réflexion sur l'homme,
la santé et les sciences de la vie...

Les signatures les plus prestigieuses...
Les thèmes les plus actuels et les plus provocants,
ceux de votre avenir...

Prospective et Santé
9, rue Alfred de Vigny
75008 Paris

Revue trimestrielle
Le numéro : 30 F
Abonnement annuel
France 90 F - l'étranger 100 F

BULLETIN D'ABONNEMENT

à retourner à Pergamon Press France S.A., 24, rue des Ecoles, 75005 Paris

NOM PRÉNOM

ORGANISATION (ou PROFESSION)

ADRESSE

..... TÉLÉPHONE

Vous prie d'enregistrer abonnement(s) suivant(s) à la revue FUTURIBLES à compter du 1^{er} janvier 198 .

Nombre	Tarif	Montant
<input type="checkbox"/> France	270 FF (TVA 4% inclus)	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> CEE	270 FF	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> Étranger	290 FF	<input type="text"/>
avec réduction étudiant 50% s'il y a lieu		<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> Suppl ^r paravion 85 FF		<input type="text"/>

et vous adresse ci-joint

par chèque bancaire libellé à l'ordre de Pergamon Press France S.A.
en francs français payable sur une banque française

par virement bancaire (Société Générale, Agence G-S^t Michel,
27 bd S^t Michel, 75005 PARIS, Compte N° 200.1961.290)

Une facture ne sera adressée que sur demande expresse.

DATE

Signature :

P.S. — Des conditions spéciales sont réservées aux membres de l'Association
Internationale Futuribles (renseignements sur demande à l'Association :
Tél. 222.63.10)

Association Internationale Futuribles

Fondateur : Bertrand de Jouvenel ; Président : Philippe de Seynes ;
Délégué Général et Secrétaire Général : Hugues de Jouvenel

Objectifs

- Agir comme centre de documentation pour les études sur l'avenir à moyen et long terme : inventaire et évaluation des recherches, collecte et analyse des données, élaboration d'études comparatives et de rapports de synthèse.
- Identifier — avant qu'ils ne deviennent brûlants — les problèmes-clefs de demain ; études et recherches sur les différentes évolutions possibles et sur les actions à entreprendre pour éviter les dangers prévisibles, saisir les opportunités qui se dégagent et s'adapter aux transformations irréversibles.
- Assurer une confrontation permanente entre les différentes équipes de recherche et les centres de décision, et faciliter l'échange entre personnes de disciplines, d'idéologies et de pays différents qui — par les faits qu'ils relatent, les idées et les opinions qu'ils avancent — peuvent aider à la compréhension du monde contemporain et aux défis du futur.
- Diffuser les résultats de ces réflexions et de ces recherches par l'édition de livres, revues, bulletins...

Fonction vigie

- **Bibliographie prospective.** Bulletin mensuel d'analyse bibliographique sur les principales études prospectives réalisées dans le monde.
- **Actualités prospectives.** Bulletin sur les idées et les faits porteurs d'avenir.
- **Synthèse et évaluation de la recherche.** Recension, et évaluation des travaux de prospective, réalisées par thème ou par pays sur contrat.

Etudes et Recherche

- **L'avenir de l'Etat protecteur et les formes alternatives de protection et de régulation sociale.**
- **Les innovations technologiques et sociales : leurs impacts sur la création de nouveaux emplois.**
- **Prospective des besoins et des approvisionnements de l'Europe en matières minérales et végétales :** approvisionnement, économies de matières premières, stratégies de négociation.
- **Evolution des modes de vie :** au travers notamment d'enquêtes, de monographies familiales et de travaux de synthèse.
- **La prospective au service de l'action :** nécessité et opérationnalité de la prospective, évaluation des méthodes...

Rencontres

L'Association Internationale Futuribles organise régulièrement des **tables-rondes, séminaires et conférences internationales** dont le programme est disponible au secrétariat.

Edition

- Une **revue mensuelle** d'analyse, prévision, prospective : Futuribles
- Trois **bulletins périodiques** d'information : Actualités prospectives, Bibliographie prospective, Futuribles newsletter.
- Des **livres** en anglais et en français.

Renseignements, adhésion :

55, rue de Varenne. F-75007 Paris. France. Tél. (1) 222 63 10 + Telex FECPAR 201220 F

Charles Debbasch	3	<i>Décentralisation</i>
Jean-Marc Virieux	7	<i>Les tendances longues de la décentralisation en France – l'exemple de la III^e République</i>
Alain de Vulpian	19	<i>Changements socio-culturels et décentralisation</i>
François Dupuy	29	<i>Réforme territoriale et rapports de force</i>
Jean-Emile Vié	37	<i>A propos de la décentralisation</i>
Philippe Vuitton	40	<i>Informatique, télmatique et décentralisation</i>
Jean Bouchet	45	<i>Décentralisation des activités et aménagement du territoire</i>
Michel Savy		
Paulette Pommier	69	<i>Les comités de l'emploi</i>
Laurent Charreyron	75	<i>Le CEPRACO</i>
Daniel H. Vincent	77	<i>Le contrat de pays</i>
Jean-Pierre Worms	84	<i>Pour décentraliser l'action sociale</i>
Michel Philipponeau	91	<i>La loi Defferre et la notion de « Pays »</i>
Laurent Charreyron	99	<i>Quel découpage régional ?</i>
Louis Quéré	103	<i>Mouvements régionaux et décentralisation</i>
Philippe Martel	111	<i>Vu d'Occitanie</i>

Forum

Olivier Guichard	90	<i>Point de vue</i>
Gérard Le Gall	115	<i>Tableau électoral de la France régionale 1965-1982</i>

Futur-Informations

125	<i>Les nouvelles de la prospective</i>
129	<i>Les actualités prospectives</i>

Bibliographie

135	<i>Analyses critiques</i>
144	<i>Comptes rendus</i>
147	<i>Vient de paraître</i>