

Rencontre socialiste de Grenoble

DECOLONISER

LA

PROVINCE

RAPPORT GENERAL

PROPOSE PAR LE COMITE D'INITIATIVE

AUX DELIBERATIONS DES COLLOQUES

sur

LA VIE REGIONALE EN FRANCE

SOMMAIRE

	Page(
INTRODUCTION	1	
1. - <u>LA PROVINCE EST-ELLE COLONISEE ?</u>	3	
11. - <u>ACTUALISATION DU DIAGNOSTIC</u>	3	
111 - <u>Rappel des éléments de l'analyse</u>	3	
111 - 1. - L'importance de l'agglomération parisienne n'est pas un phénomène anormal en soi.		
111 - 2. - Le rapport Paris-Villes de Province		
111 - 3. - Enseignements des études d'armature urbaine		
111 - 4. - Déséquilibre entre villes et entre régions		
112 - <u>La décentralisation et son échec</u>	8	
112 - 1. - La politique de décentralisation et ses raisons		
112 - 2. - Bilan		
112 - 3. - Raisons de l'échec		
12. - <u>LE MECANISME ET SES CAUSES</u>	12	
121 - <u>Primauté du politique, de l'économique ou de la malchance ?</u>	12	
122 - <u>La nature actuelle du mécanisme</u>	13	
123 - <u>Facteurs aggravants contemporains</u>	14	
13. - <u>L'EVOLUTION PREVISIBLE</u>	15	
- <u>Paris apoplectique</u>	15	
- <u>La province impotente</u>	17	
2. - <u>LES CONDITIONS D'UN DEVELOPPEMENT AUTONOME</u>	19	
21. - <u>Les conditions économiques du développement régional</u>	19	

22. - <u>Les conditions techniques du développement régional</u>	22
23. - <u>Les conditions institutionnelles du développement régional</u>	23
24. - <u>La lutte politique pour le développement régional</u>	25
3. - <u>UNE POLITIQUE SOCIALISTE DE LA REGION</u>	28
31. - <u>Faut-il faire une politique de la région ?</u>	28
311. - <u>Raisons économiques : l'équilibre régional de l'emploi</u>	28
312. - <u>L'exercice de la démocratie a besoin de structures locales et régionales</u>	29
32. - <u>La décision démocratique</u>	31
321. - <u>L'échelle des décisions</u>	32
321 - 1. - L'unité sociale de base	
321 - 2. - Les équipements collectifs et l'infrastructure de la vie locale	
321- 3. - L'animation de la vie économique et sociale et la planification	
322. - <u>La loi-cadre régionale et locale</u>	34
322 - 1. - Les objectifs	
322 - 2. - L'application	
33. - <u>Les finances locales et le pouvoir</u>	38
- <u>Une réforme des finances locales</u>	38
- <u>Péréquations</u>	39
<u>CONCLUSION</u>	40

INTRODUCTION

Le socialisme est d'abord une lutte contre toutes les formes de domination de l'homme sur l'homme.

Seule est légitime l'autorité exercée par les pouvoirs démocratiquement (1) désignés ou agissant dans le cadre de compétences démocratiquement reconnues. Ceci revient à dire que les formes d'autorité arbitraire, c'est à dire de domination de l'homme sur l'homme sont innombrables. Il en est de subtiles, il en est d'odieuses, il en est aussi qui s'accomodent d'une cynique franchise. L'esclavage et le nazisme ont été de ces dernières. La colonisation, catégorie plus générale et plus permanente l'est aussi.

A l'évidence, tout français jugera scandaleux d'utiliser un pareil concept à l'occasion d'une réflexion sur la situation de nos provinces dans l'ensemble du pays, provinces qui pour être manifestement sous développées par rapport à Paris, n'en sont pas moins parties essentielles d'une République qui respecte les formes de la démocratie et où les libertés privées sont honorablement assurées.

Et pourtant, si le colonialisme est associé dans les esprits à des images de violence et de guerre, on conviendra sans peine qu'il s'agit là des phases ultimes de dominations finissantes. Une domination sûre de sa pérennité pratique au contraire un paternalisme bienveillant. Il faut bien admettre dès lors que la situation coloniale exige une définition qui ne doive rien aux différences de langue, de couleur de peau, ou d'éloignement géographique.

Cette définition est fort connue, banale. Elle comporte les principaux traits suivants :

- la zone colonisée présente une activité agricole plus marquée que la métropole ;
- au-delà des activités de subsistance locale, la zone colonisée ne s'adonne qu'à un très petit nombre, parfois à une seule activité orientée vers l'exportation. Cette monoactivité est fréquemment agricole. Lorsqu'elle ne l'est pas, c'est une activité industrielle de faible technicité. On exporte essentiellement du produit brut ou peu travaillé.

(1) démocratiquement : avec l'accord d'une majorité obtenue selon une procédure acceptée par tous.

- la zone colonisée est dessaisie de toute autonomie de décision, notamment dans l'ordre financier. Les décisions se prennent dans la métropole.

- A égalité de qualification, les revenus alloués aux travailleurs originaires de la zone sont inférieurs à ceux que perçoivent les travailleurs de la métropole.

A ce portrait, chacun reconnaîtra volontiers l'Algérie d'avant 1962, le Viet-Nam et de nombreux pays d'Afrique ou d'Amérique latine. Mais si l'on admet que la situation de monoproduction exportable demeure une caractéristique importante, si l'on considère qu'une différence de revenus de 6 à 10 n'est guère moins significative psychologiquement qu'une différence de revenus de 1 à 10 surtout lorsque la communauté de langue la fait apparaître plus nettement arbitraire, et si l'on tient la localisation du pouvoir de décision comme le signe majeur de la situation coloniale, alors il n'y a plus de doute. Non seulement la Bretagne, les Vosges, le Languedoc, mais aussi le Nord et la Lorraine, sont des exemples peu discutables de situations coloniales par rapport à la puissante métropole parisienne.

Que l'on nous entende bien. Il ne s'agit pas un instant ici d'encourager on ne sait quelles tendances séparatistes, ni d'étendre la politique balkanique du Traité de Versailles à la France métropolitaine. La France est sans doute un des plus vieux pays unitaires du monde, et ce facteur, ajouté à la communauté linguistique, oblige à trouver aux situations conflictuelles internes des solutions qui s'accrochent d'un cadre centralisé dans lequel ont été façonnées à la fois les institutions et les mentalités collectives.

Mais ce cadre national a une ampleur géographique et démographique suffisante pour que des déséquilibres s'y fassent jour. Le concept de situation coloniale se révèle utile pour favoriser la prise de conscience de ces problèmes. On sait qu'il n'a jamais suffi à définir des solutions adéquates. Il n'y a hélas pas de raison pour qu'il en soit autrement en France. L'imagination nous reste donc nécessaire.

Cela étant, le présent rapport voudrait, grâce aux méthodes d'études des situations de dépendance que le concept colonial a en d'autres temps et pour d'autres lieux permis d'éclairer, porter jugement sur le dépérissement de la province française et proposer à la délibération collective du mouvement socialiste les grandes lignes possibles d'une politique régionale.

Pour ce faire, il faut se demander :

- si la province est colonisée ?
- quelles sont les conditions du développement ?
- ce que peut être une politique socialiste de la région ?

1. - LA PROVINCE EST-ELLE COLONISEE ?

Depuis le célèbre cri d'alarme jeté par J. F. GRAVIER en 1947, dans : "Paris et le désert français", on a beaucoup écrit sur le sujet. Il sera donc moins question ici de renouveler le diagnostic que de l'actualiser, pour ensuite s'interroger sur la nature du mécanisme socio-politique qui pousse à l'hypertrophie de la capitale et au dépérissement de la province, et risquer enfin quelques pronostics sur l'évolution future de la situation.

11 - ACTUALISATION DU DIAGNOSTIC

Les progrès de la connaissance statistique permettent de mieux cerner aujourd'hui les données du problème.

111- Rappel des éléments de l'analyse

Une note distinctement présentée aux différentes rencontres tente de tirer les principaux enseignements des comptes économiques régionaux pour 1962 publiés tout récemment par l'I.N.S.E.E.

Qu'il nous suffise ici de revenir sur les traits essentiels de la situation française.

111 - 1. - L'importance de l'agglomération parisienne n'est pas un phénomène anormal en soi. De très grandes concentrations humaines sont une des caractéristiques des sociétés modernes hautement industrialisées.

New York et région urbaine	:	17, 3	millions d'habitants
Londres	:	12, 8	" "
Tokyo	:	18	" "
Paris	:	9	" "
Moscou	:	8	" "
Chicago	:	7, 4	" "
Ruhr	:	6	" "

Ces agglomérations énormes peuvent exister dans des pays à structures fédérales (Etats-Unis, Allemagne). Elles sont compatibles avec une dispersion de l'activité économique et du pouvoir politique beaucoup plus grande qu'en France. Dans les cas du Japon, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, il s'agit de pays dont la surface et la population sont d'importances comparables à celles de la France. Leurs problèmes de déséquilibres régionaux n'ont cependant rien de comparables avec les nôtres.

111 - 2. - L'anomalie de la situation française s'aperçoit mieux si, au lieu d'observer l'effectif de l'agglomération la plus importante - qui peut au demeurant n'être pas capitale : New York, Ruhr - on observe le rapport des tailles entre cette agglomération principale et les suivantes du même pays :

Paris	à Lille-Roubaix-Tourcoing	9 à 1
	à Lyon	9 à 1
	à Marseille -Aix	8,5 à 1
Londres	à Birmingham	3,4 à 1
	à Manchester	3,5 à 1
	à Liverpool	5,8 à 1
	à Glasgow	4,5 à 1
Ruhr	à Hambourg	3 à 1
	à Munich	4 à 1
Tokyo	à Osaka	1,7 à 1
New York	à Chicago	2,3 à 1
	à Los Angeles	2,2 à 1
Moscou	à Leningrad	2 à 1
Berlin		
(Est + Ouest)	à Hambourg	2 à 1
	à Munich	3 à 1
Rome	à Milan	1,3 à 1
Moscou	à Kiev	5 à 1
Bruxelles	à Anvers	1,7 à 1
Amsterdam	à Rotterdam	1,2 à 1

Les chiffres cités dans ce tableau peuvent être discutés en fonction des modes de calcul de la population des agglomérations. Mais les ordres de grandeur restent : le cas de Paris est sans analogue, notamment dans les grands pays d'Europe Occidentale. On ne trouve l'équivalent que pour l'Autriche, le Sénégal et l'Uruguay, tous pays dont la capitale, ou bien était promise à de plus hautes destinées, ou bien joue un rôle portuaire qui dépasse de très loin les besoins de la seule nation (Montevideo). En France, aucun facteur de ce genre n'explique l'hypertrophie parisienne, ou plutôt le sous-développement des agglomérations secondaires, puisqu'on vient de voir que la taille de Paris n'a rien d'anormal.

Au delà de sa fonction de capitale industrielle qu'elle partage avec Londres, La Ruhr, New-York, etc. . . Paris a une vocation touristique de dimension internationale, qu'elle est pratiquement la seule des grandes concentrations industrielles de la planète à posséder. Cela lui vaut un important afflux annuel de touristes et une proportion inhabituelle de population active employée dans l'hôtellerie : 4 % du total des actifs de la région, plus de 10 % pour la ville même, soit 25 % des effectifs nationaux de la branche. Mais ce facteur supplémentaire n'est pas à la mesure du phénomène que l'on cherche à expliquer : la vocation touristique de Paris n'a pas été enlevée à d'autres villes ou régions de France ; son développement ne s'est fait aux dépens de personne.

111 - 3. - Les études sur l'armature urbaine en France ont mis en évidence un trait qui, lui, explique l'importance de l'écart entre Paris et les autres grandes villes de France. Il s'agit de la fonction de commandement et de sa répartition entre les différents niveaux de pouvoir, ou, ce qui revient au même, du degré d'autonomie de chaque grande ville, et, par là, de la région qu'elle anime.

A cet égard, Paris monopolise tous les centres de décision, qu'il s'agisse :

a) des centres de décision administratifs. Un signe en est le rapport entre les effectifs des fonctionnaires dépendant du gouvernement central et ceux des pouvoirs locaux : pour 100 agents du pouvoir central, il y avait, selon J.F. Gravier, (en moyenne de 1950 à 1956) 38 agents des pouvoirs locaux en France, 125 en Grande-Bretagne, 147 en Suisse et 213 aux Etats-Unis.

La part relative des dépenses du gouvernement central par rapport à l'ensemble des dépenses des collectivités publiques est également plus forte en France qu'ailleurs.

Dans la leçon inaugurale de son cours sur l'Aménagement du Territoire professé au Conservatoire National des Arts et Métiers, J.F. Gravier cite le fait que Stuttgart, avec une population un peu inférieure à celle de Lyon, dépense par habitant quatre fois plus que cette dernière ville.

b) de l'équipement bancaire des différentes villes, que l'on prenne en considération le nombre de guichets par 10. 000 habitants, ou, mieux, le montant limite (de droit ou de fait) des emprunts négociables sur place sans recours à la capitale nationale : Liverpool, Manchester, Birmingham, Glasgow, Hambourg, Munich, Dortmund, Essen, Milan, Gênes, Turin, Anvers, Rotterdam, sont autant de villes souveraines par rapport à leurs capitales respectives, alors que ni Lyon, ni Marseille ne le sont, ni a fortiori Bordeaux, Toulouse, Nantes, Lille ou Nancy. Paris occupe au contraire 48 % du personnel des banques et assurances en France.

c) des centres de décision industriels. Le commandement industriel, mesuré par exemple par le rapport entre le nombre de salariés commandés, tant dans la ville qu'à l'extérieur, par des sièges sociaux situés dans la ville (ou la région étudiée) et le nombre des salariés de la ville (ou de la région) commandés par des sièges sociaux extérieurs. C'est l'examen de ce rapport qui vient de faire écrire au Comité d'expansion de la région Rhône-Alpes que la capitale de cette région était Paris et non Lyon. Cette situation est celle de toutes les provinces françaises.

Parmi les firmes françaises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 5 millions, celles dont le siège est à Paris effectuent 82, 75 % du chiffre d'affaires total de la Nation.

d) des centres de décision commandant l'avenir du pays.

Au delà du commandement administratif, industriel et bancaire, Paris exerce encore plus puissamment son monopole dans les domaines du progrès technique, de la recherche, de l'édification de l'avenir. On trouve dans la région parisienne (2 % de la surface du pays et 18 % de la population française) :

48,6 % des ingénieurs
 70 % des chercheurs industriels
 55 % de l'ensemble du personnel employé dans les
 "Services rendus aux Entreprises".

On y trouve aussi 35 % des étudiants du pays, contre des pourcentages d'étudiants dans la capitale nationale ne dépassant à peu près jamais 20 pour les grands pays d'Occident, l'U. R. S. S. ou le Japon.

111 - 4. - Tout ce qui vient d'être dit tente de décrire le déséquilibre des rapports entre les villes de France et l'agglomération parisienne. Cela suffit-il à expliquer les déséquilibres entre les régions de province et la région parisienne ?

La réponse ne fait aujourd'hui plus de doute : elle est positive. Le dynamisme du développement économique tient pour l'essentiel à la puissance d'innovation et à l'intensité des échanges. C'est donc l'importance des services qu'elle a à sa disposition qui permettra à l'économie d'une région de croître et d'évoluer dans des conditions qui permettent la réalisation constante du plein emploi. Or, ces services, qu'ils concernent le commerce, la vulgarisation scientifique, la recherche, l'appui bancaire, le conseil en organisation ou la publicité, etc. . . ne peuvent être situés qu'en milieu urbain, et dans des villes desservant un arrière pays suffisamment important pour les rentabiliser. Il n'y a pas de région en développement rapide qui ne s'appuie sur une métropole ou un réseau urbain de plein exercice.

Ainsi les déséquilibres régionaux en Allemagne, en Hollande ou en Belgique sont-ils beaucoup moins profonds qu'en France : ils sont dûs aux inégalités de développement entre branches d'activités (régression du charbon et du textile naturel) beaucoup plus qu'à l'absence des services urbains décentralisés nécessaires au développement. Au contraire, l'Auvergne, le Limousin, la Bretagne, le Languedoc et d'autres provinces de France voient leur développement entravé avant tout par l'absence de centres de décision, de recherche et de services capables de fournir à la fois l'orientation directrice et l'infrastructure nécessaires.

Au demeurant, les régions de France les plus défavorisées en ce qui concerne le revenu par tête d'habitant sont aussi celles qui sont dépourvues d'une capitale économiquement active au delà de ses fonctions administratives, comme le montre le tableau ci-dessous. Les provinces à développement industriel important se regroupent dans la première moitié de la liste, et elles regroupent la plupart des grandes villes de France. Dans la seconde moitié de la liste, on

y trouve au contraire des provinces dont la capitale est d'importance modeste (Amiens, Clermont-Ferrand, Caen, Poitiers, Rennes, Orléans, Limoges) ou, lorsqu'il s'agit d'une grande ville, elle est dépourvue d'une fonction de première nécessité : Nantes n'a pas d'Université, Toulouse, aucune entreprise industrielle privée de grande taille, Bordeaux ne transforme en rien les produits qui transitent par son port.

Région	Revenu global annuel moyen par ménage		Capitale	Population de l'agglomération de la capitale en mille
	en Frs	par rapport à la moyen. France : 100		
Région parisienne	25.079	128	Paris	7.840
Alsace	18.767	96	Strasbourg	427
Rhône-Alpes	18.759	96	Lyon	929
Haute -Normandie	18.530	95	Rouen	345
Lorraine	18.464	94	Metz	185
Provence-C. d'Azur	18.262	93	Marseille	865
Franche Comté	18.244	93	Besançon	118
Champagne	18.114	92	Chalons	48
Nord	17.893	91	Lille	875
Aquitaine	17.859	91	Bordeaux	536
Languedoc	17.844	91	Montpellier	137
Midi-Pyrénées	17.698	90	Toulouse	365
Picardie	17.663	90	Amiens	180
Auvergne	17.482	89	Clermont-F.	242
Basse-Normandie	17.333	88	Caen	195
Pays de la Loire	17.314	88	Nantes	359
Poitou-Charentes	17.001	87	Poitiers	75
Bretagne	16.972	87	Rennes	172
Centre	16.638	85	Orléans	152
Bourgogne	16.606	85	Dijon	176
Limousin	16.568	85	Limoges	141
France entière	19.606	100		

De manière plus explicite encore, une étude sur le Sud-Ouest notait : "Les revenus salariaux de la Gironde et de la Haute-Garonne sont analogues à ceux des départements possédant une ville de 300 000 à 500 000 habitants.

112 - La décentralisation et son échec :

La situation qui vient d'être évoquée n'est satisfaisante ni sur le plan de la justice sociale, ni sur le plan de l'efficacité économique. Tout se passe en effet comme si une agglomération hautement productive entraînait dans son sillage un immense arrière-pays pour lequel elle décide, crée, équipe, subventionne, selon ses propres critères et en fonction de ses propres vues d'avenir, sans permettre en quoi que ce soit que l'arrière pays en question puisse participer à la détermination de son propre développement.

112 - 1. - La politique de décentralisation et ses raisons

L'état de choses que nous venons de décrire s'est lentement établi. Au XIXe siècle encore, un équilibre se maintenait entre Paris et les Provinces. De puissantes industries fondées sur les ressources locales en énergie et en minerais se développaient sous l'impulsion de dynasties familiales résidant sur place. Elles animaient des régions importantes. L'agglomération capitale rendait les services communs à l'ensemble sans drainer encore tous les profits et toutes les énergies. Mais petit à petit des signes de dégradation sont apparus. L'inégalité des revenus entre régions a eu tendance à s'accroître. Des régions nombreuses ont vu périliter leurs activités économiques traditionnelles : leur population est assistée dans une proportion croissante, les services publics ne peuvent plus y être gérés dans des conditions de coût raisonnable (écoles dépeuplées, etc...) En même temps, l'agglomération parisienne donne des signes évidents de saturation. On s'y déplace, on y communique, on y respire dans des conditions de difficultés croissantes ; le coût par habitant des services administratifs et de l'équipement collectif croît plus que proportionnellement au nombre d'habitants et atteint des chiffres déraisonnables par rapport à ce qu'il est dans des villes moyennes. Et les prévisions laissent attendre une agglomération de 16 millions d'habitants en 1980 contre 8 présentement si les tendances spontanées ne sont pas infléchies.

Cette évolution était déjà très marquée en 1939. L'opinion française n'en a cependant pris conscience qu'avec une grande lenteur. L'effort de déconcentration amorcé par des mesures timides prises dès 1950, n'a été véritablement lancé que sous la forme des huit décrets du 30 juin 1955. Cette politique, constamment remaniée depuis, s'organise autour de quatre thèmes principaux :

- freinage du développement industriel de la région parisienne ;
- mise au point d'institutions et de procédures aptes à favoriser le développement régional (Comités d'expansion, Société de Développement régional, régime des

zones critiques, puis des zones spéciales de conversion, puis des zones d'adaptation industrielle.

- octroi par l'Etat, et accessoirement les collectivités locales, de nombreuses formes d'aides à la décentralisation ou au développement régional : exonérations ou dégrèvements sur divers impôts locaux ou d'Etat, prêts, primes, garanties, bonifications, etc. . .
- définition d'un cadre administratif régional : 21 régions de programme, Conférences administratives, Commissions de Développement économique régional (CODER), Préfet de région.

112 - 2. - Bilan

Selon M. Pierre DURAND (Cahiers du Conseil National des Economies Régionales, Octobre 1965), on aurait enregistré de 1955 à 1964 environ 1720 opérations de décentralisation de toutes natures, correspondant à la création d'environ 280. 000 emplois. Cela aurait donc fixé hors de Paris environ 1. 100. 000 personnes, soit à peu près le quart de l'augmentation de la population française pendant cette période. La population de la région parisienne a pendant la même période augmenté également d'un peu plus d'un million de personnes.

Ce résultat est mince dans la mesure où il n'empêche pas la population parisienne de progresser non seulement en valeur absolue, mais même en pourcentage du total (25, 9 % en 1946, 26, 2 % en 1962), quoique plus lentement que par le passé. Il faut cependant noter l'importance de ce changement : la région parisienne n'absorbe plus que le quart de l'augmentation de la population nationale, alors qu'entre 1901 et 1936, l'augmentation de la population parisienne représentait le double de la croissance nationale, ce qui signifie que la province s'était dépeuplée d'autant de personnes qu'on en comptait en plus dans la France toute entière.

Mais cette fragile réorientation de l'équilibre géographique national est déjà menacée. Le nombre d'opérations de décentralisation effectuées chaque année a en effet évolué comme suit :

1950 à 1954	en moyenne	50	décentralisations par an
1955		72	
1956		103	
1957		140	
1958		85	
1959		140	
1960		178	
1961		289	
1962		244	
1963		263	
1964		200	
1965		208	

A cette tendance à la baisse du nombre des opérations de décentralisation semble s'ajouter une diminution de leur importance moyenne. On notera en outre que le fléchissement apparaît en pleine période d'expansion, il est donc significatif.

Dans le cas particulier des industries mécaniques, le nombre d'opérations de décentralisation a été de 132 en 1962, 111 en 1963, 80 en 1964 et 60 en 1965.

En outre, la grande majorité des opérations se fait dans un rayon de 200 km autour de Paris.

Au total, les emplois créés en Région parisienne demeurent toujours plus nombreux que les emplois supprimés. Les projets d'investissements industriels en Région parisienne sont trois fois plus nombreux que les projets de décentralisation. L'appel d'air continue et rien ne paraît indiquer que le mouvement migratoire vers Paris ralentisse. Il a simplement été stabilisé : les dispositions limitatives de la croissance parisienne ne sont pas aussi efficaces que l'on avait pu l'espérer.

Si le mouvement institutionnel de déconcentration commence à se traduire dans les faits, il ne paraît pas de nature à modifier profondément la structure démographique et la structure de revenus du pays.

112 - 3. - Raisons de l'échec

Echec : le mot est ambigu. On ne peut mesurer un échec que par rapport à un objectif. Or, il est clair qu'il n'y a pas eu d'objectif net. Le nombre des primes et prêts consentis par l'Etat aux opérations de décentralisation n'a été significatif qu'au début de la période. Il est ensuite allé décroissant. En outre, la diminution du rôle du Trésor et le renforcement de l'appareil financier privé permettent de penser que les services publics comme les entreprises privées rallient au seul critère de l'efficacité du capital investi pour le choix des localisations. Dans ces conditions on ne peut pas vraiment parler d'un effort systématique de décentralisation.

D'autre part, ces opérations aboutissent trop fréquemment à des échecs. Loin de leurs marchés de consommation, grevées de lourds frais de transport, les entreprises décentralisées s'aperçoivent parfois, lorsque les avantages consentis par l'Etat ou les Communes sont épuisés, que l'opération n'est pas rentable. On connaît des usines récemment décentralisées et déjà fermées.

En fait, dix ans de politique de décentralisation industrielle se résument à un élargissement de la couronne parisienne et à un effort particulier pour quelques villes et zones critiques, notamment la Bretagne. Mais dans aucun cas, les opérations de décentralisation n'ont donné naissance à un véritable mouvement de développement économique régional autonome.

Bien au contraire, pendant toute cette période, la fragilité économique des régions françaises de vieille industrialisation est

apparue plus nettement que jamais. Le Nord et la Lorraine sont menacés dans leur équilibre économique comme le sont le charbon par le pétrole, l'acier par l'aluminium et les plastiques, le textile naturel par le textile synthétique. L'Alsace, avec ses gisements de potasse en voie d'épuisement, son textile archaïque et sa spécialisation excessive sur la mécanique, a ressenti très durement la phase récente de stagnation des achats d'équipement. Seule la région Rhône-Alpes fait preuve d'un dynamisme économique remarquable. Mais celui-ci ne doit pratiquement rien à la décentralisation industrielle. Il est né sur place.

Au total, une tentative limitée à l'effort de décentralisation, menée sans conviction et avec de faibles moyens, n'a eu sur la géographie économique française qu'un résultat modeste. Pendant la même période, la prise de conscience des insuffisances d'infrastructure de Paris en même temps que de son rôle à l'époque de la concurrence internationale retrouvée conduisait les pouvoirs publics à agir avec beaucoup plus de conviction et de continuité pour Paris que pour la province : un cadre administratif rénové, contestable mais complet, est défini ; un schéma d'orientation est arrêté et la région parisienne obtient une grande part des crédits d'équipement nationaux comme en fait foi le rapport remis aux parlementaires sur la régionalisation du budget d'équipement.

On s'aperçoit en outre, et c'est l'explication ultime de cet échec, que Paris n'a rien abandonné de ses fonctions de commandement. Non seulement l'Administration commande toujours depuis Paris, non seulement le pouvoir bancaire ne s'est pratiquement pas décentralisé, il s'est un peu déconcentré grâce aux SDR, mais les entreprises privées elles-mêmes ont respecté ce schéma ; elles ont décentralisé des unités de fabrication, mais pratiquement jamais les sièges sociaux ni les laboratoires de recherche. La région parisienne rassemble toujours 70 % des chercheurs et des techniciens du pays, alors que Rhône-Alpes en a 10 % ; Provence-Côte d'Azur 4, 4 % et Midi-Pyrénées 3 %. Les neuf régions de l'Ouest et du Centre rassemblent chacune moins de 1 % des chercheurs, le Nord, les régions de l'Est et l'Aquitaine, moins de 2 %.

Décentraliser les industries de transformation, c'est finalement décentraliser ce qui n'est pas créateur d'avenir. Une usine isolée fournit momentanément de l'emploi. Si elle reste isolée, ses travailleurs n'auront aucune sécurité dans cet emploi. Celle-ci vient de la diversité que seul peut assurer un développement diversifié et complet. L'expérience montre aujourd'hui qu'un tel développement ne peut être animé depuis Paris.

Avant d'examiner les conditions de son animation au niveau régional, il faut s'interroger sur la nature du mécanisme de domination qui joue si puissamment en faveur de Paris.

12 - LE MECANISME ET SES CAUSES

La centralisation parisienne et la très grande dépendance où ont toujours été tenues villes et régions de province remontent haut dans notre histoire. En éludant ici tout choix entre des thèses de philosophie de l'histoire contradictoires, on tentera d'éclairer par quelques remarques la nature et la puissance du mécanisme qui est à l'oeuvre.

121 - Primauté du politique, de l'économique ou de la malchance ?

On se perdrait à chercher une cause initiale. Mais dès les Capétiens, les diverses causes qui se sont cumulées pour aboutir à la situation évoquée ci-dessus sont présentes. La grande affaire du règne de Louis le Gros est de créer, puis de défendre la route Paris-Orléans, celle de Philippe le Bel d'assurer la prééminence de l'Administration royale sur toute autre puissance, notamment celle des féodaux ou de l'Eglise.

Faut-il privilégier dans l'analyse le fait que, parmi les vieux pays d'Europe, la France ait abordé l'économie commerçante plutôt par voie de terre que par voie de mer comme Grecs, Italiens, Espagnols, Portugais, Flamands, Allemands, Anglais et Suédois ? Cela s'explique par des raisons géographiques évidentes, mais supposait dès l'origine des charges de voirie et de police, donc d'Administration, considérables. Pendant ce temps, chacun des ports de la Méditerranée, de la Manche, ou de la Mer du Nord, et chacune des villes de la Ligue Hanséatique se suffisait à soi-même pour aménager ses entrepôts et ses quais, se passant ainsi de tout recours à une administration centrale, et gagnait plus d'argent à échanger des marchandises dont le transport par eau coûtait moins cher.

Faut-il au contraire privilégier le fait que les hasards de l'histoire aient élu une dynastie installée à Paris plutôt qu'en Lorraine ou dans un port ?

Faut-il enfin privilégier une tradition politique qui, des rois aux républiques en passant par les empereurs, gouverne à l'intérieur par ses missi dominici, ses intendants et ses préfets en étouffant les pouvoirs locaux, et assure la sécurité extérieure en guerroyant aux marches ? La stabilité du partage de la Lotharingie n'est acquise que depuis peu : il n'y a pas si longtemps que nous émettions encore des revendications sur la Sarre.

Quelle que soit la raison qui ait prévalu aux origines, il reste que la tradition uniformisatrice et centralisatrice est née très tôt, et que tout ensuite l'a amplifiée. Ce poids de la puissance publique a engendré dès l'origine la méfiance à son égard : frondes et révolutions se succèdent, la France est difficile à gouverner. Mais chaque nouveau pouvoir accentue la centralisation pour mieux assurer son contrôle sur le pays. On prête à Bonaparte l'établissement des grands traits de l'Administration actuelle de la France. Or, s'il a beaucoup perfectionné dans le détail, il est pour l'essentiel l'héritier

de l'ancien régime : les préfets sont des intendants débaptisés. Mais entre temps, la Convention gouvernait avec des représentants en mission.

La centralisation administrative est donc ancienne. La centralisation économique l'est beaucoup moins ; elle s'est accentuée avec l'extension des échanges. Aussi longtemps que les Entreprises ont pu se développer en tirant l'essentiel de leur substance d'elles mêmes et sans avoir besoin d'apports extérieurs importants et constamment renouvelés en matière de recherche, de procédés de fabrication, de main d'oeuvre très hautement qualifiée et surtout de capitaux propres, les économies régionales ont conservé un certain dynamisme. Mais le patronat familial qui animait ce développement n'a su dans aucune région de France accepter de passer assez vite à la taille de la société anonyme où les fortunes familiales, sauf exception, n'ont plus le pouvoir. Dès lors, l'insuffisance des fonds propres limite la recherche et l'investissement, entrave l'évolution. La crainte très générale de l'entrée de capital extérieur dans la firme familiale est la cause la plus apparente de la paralysie des économies régionales.

122 - La nature actuelle du mécanisme

Dans l'état présent de nos traditions historiques, de nos structures politiques et de notre économie, l'ensemble des mécanismes qui confirment chaque jour la prééminence parisienne et la dépendance provinciale paraissent jouer comme suit :

Lorsqu'un besoin nouveau, secrété par l'évolution des techniques, se fait jour, la France est ainsi faite que ses collectivités régionales ou locales ne sont pas capables de l'assurer complètement. Elles font dès lors appel aux conseils techniques et au financement disponibles à Paris. L'affaire est à ce moment là prise en charge par Paris, qui gère avec des techniques de direction centralisées et un appareil de contrôle lourd. La localisation du pouvoir de décision à Paris, même pour des activités déconcentrées, entraîne la création dans cette ville de nouvelles activités, qui bénéficient d'une excellente productivité à cause à la fois de la qualité de l'encadrement dont elles peuvent disposer et des avantages considérables que fournit la proximité de l'ensemble des fournisseurs, clients, banquiers et partenaires de toute nature. Le décalage entre Paris et la province s'en trouve aggravé, et le processus recommence à l'étape suivante, amplifié.

Des facteurs géographiques ont joué puissamment dans ce sens. La France est un pays vaste, assez peu dense, et encombré de montagnes : les voies de communication y sont donc malaisément rentables ; on les fera plus pour des raisons de police que de commerce, habituant ainsi nos corps d'ingénieurs à faire de beaux ouvrages d'art sans pour autant se préoccuper suffisamment de leur rentabilité. Pour la même raison, l'histoire française des chemins de fer est une suite de faillites retentissantes ; l'Etat a renfloué, et pris le contrôle, cependant que la banque, affaiblie par ces faillites, perdait

l'habitude du risque industriel. La carte du réseau ferré n'a plus répondu alors qu'à des impératifs d'ordre public et non plus à l'idée de transporter des marchandises. De la même manière, l'étonnante migration du Sud au Nord que traduit notre histoire charbonnière correspond aussi à des séries d'échecs que seule l'intervention de la puissance publique, couvrant les banques, a évité de transformer en désastres : nos gisements sont étroits et de médiocre qualité. Nos amis allemands, anglais et américains ont eu plus de chance.

Au terme de cette longue histoire, il n'y a plus de décision qu'à Paris. Partout ailleurs, un patronat familial peu capable d'assumer réellement la responsabilité du développement se trouve confronté avec une banque inexistante, des fonctionnaires qui consultent Paris pour chaque décision et des universitaires qui ne rêvent que d'y finir leur carrière.

La puissance parisienne se perpétue par inertie. Elle est due au monopole de l'information, du crédit, et du pouvoir de décision. Elle n'a aucun besoin technique de s'appuyer sur des industries de transformation. Mais cependant on n'arrive même pas à décentraliser pour désencombrer, tant l'attraction est forte.

123 - Facteurs aggravants contemporains

Bien des facteurs contribuent à aggraver actuellement ces traits historiques permanents ; la Cinquième République est paraît-il un Etat fort. Elle ne peut toucher aux prérogatives du centre sans se nier. Tout le reste est concession de détail. Au reste les grandes périodes économiques de notre histoire ont toujours été teintées de Colbertisme et d'intervention du pouvoir central : les manufactures, l'impulsion donnée par Bonaparte au moment du blocus ont à cet égard bien des traits communs avec les grandes réformes de structure de la Libération, la vogue du Plan en France, et surtout avec la nouvelle politique de relations industrielles qu'inaugure l'Etat gaulliste avec les contrats de programme et la Convention-Sidérurgie.

De plus, l'ouverture croissante à la concurrence internationale et notamment le Marché Commun répandent la menace dans un ensemble économique habitué à être protégé : cela contribue à raviver le sentiment national, le besoin d'un appui de l'Etat central et cela n'encourage nullement à affaiblir l'homogénéité nationale.

D'ailleurs, la relation avec l'autorité change peu : la Législative définissait le département comme une zone dont le centre pouvait être relié à chacun de ses points en moins d'un jour. La France entière répond aujourd'hui à cette définition traditionnelle. Cela n'incite pas à morceler.

Ainsi est née la France avec son étrange équilibre capitale-province. Cette situation ne l'a pas empêchée de se développer, ni même d'effectuer depuis la dernière guerre une profonde mutation économique et humaine. Faut-il dès lors, au nom des angoisses d'une province qui souvent périclite, briser un mécanisme aussi solide, au risque d'affaiblir la puissance de la capitale sans pour autant avoir

reconstitué ailleurs les éléments d'un dynamisme économique équivalent ? Une réflexion prospective sur les effets de ce mécanisme dans l'avenir éclairera la question.

13 - L'EVOLUTION PREVISIBLE

Les effets nocifs du processus qui vient d'être décrit ont été longtemps cachés par la lenteur relative avec laquelle s'effectuait la transformation de la France en un pays moderne. Après tout la population urbaine n'est devenue majoritaire dans ce pays que vers 1935 c'est-à-dire un bon siècle après la Grande Bretagne, 80 ans après l'Italie, 50 ans après l'Allemagne. De plus, ce fait s'est produit à une époque où la population totale du pays diminuait, et où la France donnait des signes d'une évidente hibernation économique (1930-1939).

C'est seulement depuis la dernière guerre que le changement s'accélère. La population totale augmente d'un demi million par an, la population urbaine du double, la croissance économique est sans précédent, toutes nos structures administratives craquent par inadéquation. En serait-il de même du rapport Paris-Province ?

131 - Paris apoplectique

Les embarras de Paris étaient déjà célèbres sous Louis XIV, et certains prétendent que l'on circule aujourd'hui dans la ville plus vite qu'en 1938. Mais cela n'est pas démontré, et, le serait-ce, qu'il ne serait pas démontré pour autant que les choses peuvent durer ainsi encore un demi siècle, c'est-à-dire dans la perspective du doublement de la population.

Il reste acquis que Paris est, avec Tokyo, la capitale la plus densément peuplée du monde, qu'elle est la plus pauvre en espaces verts (1 m² par habitant à Paris contre 9 à Rome et à Londres, 13 à Berlin, 25 à Vienne, 50 à Washington), et l'une de celles où la circulation est la plus difficile. La recherche croissante d'un milieu "naturel" par les citadins, d'autant plus intense que la ville même en est plus éloignée, provoque une migration hebdomadaire d'importance très rapidement croissante. Pour la France entière le nombre des résidences secondaires, pour la plupart dans la région parisienne, serait passé de 900. 000 à 1. 300. 000 en moins de 10 ans. Ce mouvement nouveau s'ajoute aux migrations quotidiennes de travail, elles aussi en croissance rapide. Au total, il semble bien que les conditions de circulation se détériorent gravement et rapidement. Des travaux de plus en plus coûteux ne permettent que de ralentir cette dégradation, sans espoir de la stabiliser.

L'engorgement des centres de décision est plus subtil encore : la concentration du pouvoir à Paris n'est pas une abstraction. Elle concerne quelques centaines d'entreprises et d'administrations, quelques milliers de cadres supérieurs. Les réseaux téléphoniques qui les relient sont aujourd'hui quasiment saturés en permanence.

Etienne JUILLARD, pour la récente table ronde de l'As-

sociation Française de Science Politique sur Paris et sa région, se fondant sur une étude récente de l'IAURP, intitulée "Paris et 8 métropoles mondiales" formule un diagnostic plus troublant. Après une analyse de l'importance rapidement croissante de l'axe rhénan en Europe, il poursuit :

"Ainsi relégué sur la marge de la nouvelle Europe industrielle, Paris conserve-t-il du moins ses positions sur le plan culturel ? Pour rester la ville "magique", atout majeur de notre politique touristique, il faudrait que Paris puisse développer un programme de grandes manifestations qui renforçât sans cesse son pouvoir attractif. Or, la tradition des grandes expositions universelles semble abandonnée. Le budget des fêtes et réceptions de la Ville de Paris serait comparable, à en croire un récent article du Monde (3/11/1965) à celui d'une ville comme Dax ! Paris reste peut être pour les arts plastiques, le plus grand foyer mondial de création, mais comme marché de la peinture de maîtres, il est surpassé par Londres et par New York ; les Américains, qui sont de loin les plus gros acheteurs, préfèrent la Galerie Sotheby de Londres à l'Hôtel des Ventes de Paris. Ce qui reste vrai, néanmoins, de la peinture, l'est-il encore du théâtre, de la musique, de la danse, du cinéma ? Est-il sûr que Paris soit toujours, avec Londres, le lieu de consécration définitive d'un artiste européen ? Celle-ci n'a-t-elle pas tendance à se faire à New York, la vedette consacrée revenant ensuite se produire dans les grandes villes d'Europe, entre autres à Paris ?

"Quoi qu'il en soit, il ne fait pas de doute que Paris est depuis quelque temps en perte de vitesse par rapport aux grands ensembles urbains de l'Europe du Nord-Ouest, qui jouissent d'une position géographique plus favorable et font preuve d'un taux de croissance supérieur et d'une aptitude plus grande à rénover leurs structures".

C'est donc l'engorgement qui est en question, plus que la taille même de la ville, puisqu'il en est de plus grandes où les signes d'apoplexie sont moins nets.

D'une manière plus générale, on doit constater que l'agglomération parisienne ne garderait sa productivité relative supérieure dans l'ensemble français qu'au prix d'investissements colossaux dont le financement ne paraît pas entrer dans les limites du possible. Les importants projets du District posent déjà d'insurmontables problèmes de financement ; or, ils supposent que l'organisation de la croissance des autres grandes villes françaises limitera l'afflux vers Paris. Il existe à l'horizon 1985, à peu près trois millions de citadins français qu'aucune ville ne se prépare à accueillir. Le plus probable est qu'ils aillent pour la plupart à Paris. Il n'est pas concevable que ce mouvement se fasse sans entraver les conditions d'existence dans la capitale au point d'y gêner aussi les conditions de travail. Ce sont d'ailleurs des considérations de cette nature qui disqualifient déjà Paris en tant que capitale de la Communauté Européenne.

Le désengorgement de Paris est donc aujourd'hui, et au nom de la compétitivité, un impératif national. Ce désengorgement

ne pourrait venir que d'une réanimation de la province. Quelle est, pour ce qui la concerne, l'évolution prévisible ?

132 - La province impotente

L'INSEE a publié (Études et Conjonctures, n°1, janvier 1966) des perspectives régionales de population active pour 1970. Ce travail, établi pour l'essentiel en extrapolant les tendances observées de 1954 à 1962, fait apparaître qu'en ce qui concerne les migrations intérieures de français sur le territoire national, 17 régions sur 21 voient le solde des arrivées et des départs leur être défavorable. Sur ces 17 régions, 10 voient ce mouvement compensé par des arrivées de travailleurs étrangers, mais les prévisions de migrations extérieures sont fragiles et les habitants des régions intéressées n'y voient pas toujours que des avantages. Dans cinq régions la population active régionale augmente moins qu'on ne prévoit de départs de Français (Languedoc, Auvergne, Bretagne), ou diminue (Aquitaine Limousin). Ce mouvement naturel est également négatif en Provence-Côte d'Azur, mais il y est plus que compensé par une très forte immigration étrangère.

Le Nord, la Picardie, la Champagne, les Pays de la Loire, la Basse-Normandie et Midi-Pyrénées, voient se développer un mouvement d'exode très sensible à cause de leur forte croissance naturelle. La Lorraine et la Haute-Normandie enregistrent également un solde négatif de migrations intérieures, mais moins important. Dans tous ces cas, les migrations extérieures attendues viennent masquer le phénomène.

Quatre régions seulement s'attirent un solde positif de migrations intérieures : la Région parisienne, Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur et l'Alsace.

Qu'est-ce à dire, sinon que partout ailleurs il faut s'attendre en moyenne, à des départs accrus de jeunes, au vieillissement moyen des actifs et notamment des cadres, et au resserrement général de l'activité économique, sauf là (régions frontalières surtout) où subsistera un fort apport de main d'oeuvre étrangère.

De telles prévisions sont incertaines, mais elles ont cependant avantage d'indiquer le sens de tendances. Et ce sens est bien que les politiques, de décentralisation d'une part, et d'animation régionale d'autre part, à l'oeuvre depuis 1950 et surtout 1955, n'ont qu'un effet négligeable sur les structures du pays.

Ces mouvements sont, de plus, esquissés en dénombrant la population des régions prises globalement. Ils recouvrent à la fois l'exode rural et la croissance urbaine. L'examen des soldes migratoires montre donc que le développement de nos villes moyennes n'est pas suffisant pour absorber dans des conditions convenables les excédents de population rurale de leurs régions respectives. Il montre aussi qu'en moyenne, dans la plupart des régions françaises, sauf Paris, Rhône-Alpes, et avec moins de certitude l'Alsace, il n'y a pas de sécurité de l'emploi pour les travailleurs français.

Ce manque de dynamisme des économies régionales a en outre des effets cumulatifs : les conversions d'entreprises vers des activités nouvelles, qui sont nécessaires dans certains cas pour la sidérurgie, les houillères, les chantiers navals, ou le textile naturel, sont d'autant plus difficiles à faire que l'environnement économique local ne constitue pas un bon support pour ces activités nouvelles. On peut dès lors faire ce pronostic que chaque crise économique sectorielle se traduira par un sous-emploi local qui n'aura pas de solution sur place. Aux crises des chantiers navals de Loire-Atlantique, de la sidérurgie et des mines de fer lorraines, des bassins houillers de Decazeville, des Cévennes et de la Loire, il n'y a pour le moment d'autres solutions pour la majorité des travailleurs que l'exode vers Paris. Et ne parlons pas de ce qui se passerait à Toulouse si, après le succès de la Caravelle, le Concorde était un fiasco. . .

En d'autres termes, des constatations se résument à ceci : l'agriculture est plus fréquemment prospère dans les régions industrielles qu'ailleurs ; les régions industrielles elles-mêmes ne voient leur avenir assuré que si elles disposent d'une gamme suffisamment variée d'activités ; la rapidité des changements techniques s'accompagne d'une raréfaction croissante des régions capables de créer constamment de nouvelles activités et de parer ainsi à l'inévitable récession de celles qui sont condamnées. L'événement des années 1960 est que le Nord et la Lorraine sont aujourd'hui des régions sinistrées.

La convention passée récemment entre l'Etat et le patronat de la sidérurgie est une bonne illustration de la dépendance où tombent les activités sinistrées, et par conséquent les régions trop exclusivement vouées à ces activités. Mais ce n'est qu'une caricature de solution : le patronat ne s'est engagé à rien de précis, l'Etat n'a pas imposé d'objectifs, ni la sidérurgie, ni la Lorraine n'y ont vu leur destin éclairé en quelque manière. Il est simplement confirmé qu'une activité dominante unique et centrée sur la fabrication de produits bruts n'est pas un support économique suffisant pour assurer l'avenir d'une région et que lorsqu'il n'est plus assuré, il n'y a pas d'autres recours que la prise en charge par l'Etat.

Faut-il n'incriminer que la géographie ou l'économie ? C'est la nature du pouvoir de décision qui est en question. Il faut étudier maintenant les conditions d'un développement autonome.

Mais auparavant, une dernière réflexion sur les relations avec le pouvoir. Un nombre très rapidement croissant de Français vit dans des banlieues de grandes villes, communes dortoirs mal équipées et aux finances souvent exténuées. Gênés par des conditions de transport défectueuses, des équipements insuffisants, ils ne savent qui en rendre responsable, ni à qui s'adresser. Les pouvoirs publics ne sont plus à leurs yeux qu'une bureaucratie lointaine, aveugle, tatillonne et inefficace, qui n'appelle que l'indifférence en temps normal et la violence lorsque vraiment la situation se dégrade par trop.

La situation des Français des régions peu actives est de même nature. La sécurité de leur emploi et l'ensemble de leurs con-

ditions d'existence dépendent, pour l'essentiel, de décisions prises à Paris par des gens qu'ils ne connaissent pas, en fonction de critères qu'ils n'ont pas discutés. Ces décisions d'ailleurs sont toujours prises au vu d'une information incomplète. Dans ce cas également, la seule issue est la violence : barrages de routes, grèves de parents d'élèves, manifestations et défilés sur la voie publique.

Cette situation de dépendance est encore beaucoup plus grave pour la démocratie française qu'elle ne l'est pour l'avenir économique du pays.

2. - LES CONDITIONS D'UN DEVELOPPEMENT AUTONOME

Il convient de ne pas se méprendre sur les mots. Autonomie veut dire non-dépendance. Il n'est pas là question de drapeaux ou de reconnaissance en droit international public. Il est en revanche question de savoir si l'on peut donner à ce pays une structure démocratique, c'est-à-dire une structure où chaque français éprouve le sentiment que, dans la portion du pays où il a établi son foyer, une autorité connue et accessible a pour responsabilité exclusive d'assurer les conditions nécessaires au bon déroulement de son avenir et de celui de ses enfants : emploi, logement, encadrement administratif et scolaire, avec la participation de tous.

Cette définition a un air modeste et rabaisse les problèmes politiques au niveau de l'intendance. Que l'on veuille bien y regarder de plus près : la responsabilité de l'avenir des Français, en ce qui concerne leur droit à l'emploi, au logement et à l'école, n'est pas une mince affaire. Une autorité connue et accessible ? C'est non seulement une exigence inhabituelle de démocratie, mais c'est aussi une condition malaisément compatible avec les exigences de la gestion : pour être connue et accessible, l'autorité doit être proche, pour maîtriser efficacement les mécanismes du développement, elle doit gouverner une zone assez vaste. Enfin, il reste à savoir si les Français en veulent . . . Ils le disent actuellement, tous sauf les parisiens . . . mais il faut bien pouvoir dire du mal de quelqu'un. . . c'est d'autant plus commode qu'il est plus loin. Veut-on vraiment une autorité proche, mais efficace ? Existe-t-il en France une volonté politique de développement ? Les Français sont-ils prêts à s'accommoder d'un dialogue face à face entre l'Administration et les administrés ?

21 - Les conditions économiques du développement régional

L'amélioration du bien être collectif est le fruit de la division du travail. Cette banalité revient à dire que l'efficacité dans la production est liée pour partie à la spécialisation. Mais le mouvement qui, de la division du travail, conduit au progrès collectif, présente quatre aspects : spécialisation, innovation technique, amélioration de la productivité, échange. La spécialisation sans innovation n'apporte aucun progrès. L'innovation n'a d'intérêt que si elle permet de produire plus de richesse avec autant de travail. La spécialisation sans échange n'a tout simplement pas de sens.

Ces constatations d'économie élémentaire suffisent comme fondement à notre réflexion : elles conduisent à l'idée qu'en régime capitaliste les entreprises n'ont de chance de garder leur autonomie de décision que si elles s'insèrent de plus en plus dans le réseau des échanges. Cela est plus vrai encore des régions, car leurs besoins sont beaucoup plus diversifiés ; autant il est vrai que dans l'état du développement industriel actuel aucune région ne peut fabriquer entièrement tout ce dont elle a besoin, autant il apparaît que l'autonomie de décision de chaque région tient à son aptitude à apporter à l'économie nationale, continentale ou mondiale, à peu près autant qu'elle lui demande, qu'il s'agisse de produits, de services, ou d'aptitude à l'innovation.

La création, d'activités nouvelles sur un territoire quelconque peut donc contribuer au développement régional sous les deux conditions qu'il s'agisse d'entreprises rentables et susceptibles de croître, et que ces implantations contribuent à faire apparaître, avec le milieu industriel existant sur place, un certain nombre d'interdépendances à partir desquelles se développeront de nouvelles solidarités économiques locales. On a trop vu d'entreprises marginales se décentraliser uniquement pour bénéficier du ballon d'oxygène que représentaient des salaires plus bas et les aides de l'Etat. Il faut mettre fin à ce qui prend pour certaines petites villes des allures d'escroqueries.

Les activités nouvelles qui s'implantent en province doivent donc y trouver leur équilibre financier, sinon il ne s'agira que d'assistance. Au delà des conditions techniques de fonctionnement des entreprises, cela conduit à examiner l'ensemble de leur coût extérieur, c'est à dire de leurs conditions d'accès au réseau d'échanges : frais de transports des produits achetés, frais de ramassage de la main d'oeuvre, frais occasionnés par l'appel à de la sous-traitance ou des services extérieurs et frais d'acheminement des marchandises vers les lieux de distribution. C'est l'examen de tous ces coûts qui amène les entreprises à juger une implantation en région parisienne beaucoup plus rentable que toute autre, et à défaut une implantation près d'une très grande ville préférable à une implantation en zone rurale. En d'autres termes, il n'y a sans doute pas de remède complètement efficace au dépeuplement progressif du Gers, de la Lozère, des Basses-Alpes ou de la Corrèze ; en revanche, il est possible de donner aux grandes villes de ces régions (Toulouse, Nîmes, Montpellier, Nice, Limoges) un développement tel que d'une part les travailleurs venant de la campagne voisine y soient accueillis avec un dépaysement minimum et que d'autre part ce développement de l'agglomération capitale serve de support à la restructuration du milieu rural dans son ensemble.

Mais il y a au développement économique une condition plus fondamentale : c'est l'innovation. Il est inévitable que chaque année dans chaque région un certain nombre de procédés techniques soient abandonnés, un certain nombre d'entreprises, soient contraintes de cesser leurs activités parce que techniquement dépassées. Le main-

tien du plein emploi, l'objectif majeur à préserver en cette affaire, exige dès lors que, sans cesse, des activités nouvelles soient créées, des initiatives prises. Or, du mécanisme décrit dans la première partie de ce rapport, il résulte que la province française s'est infiniment plus appauvrie en capacité d'innovation qu'en toute autre chose : hommes, capitaux, terrains et voies de communications y sont largement aussi disponibles qu'à Paris.

Mais la quasi totalité des centres de recherche sont à Paris, les décisions de financement se prennent à Paris, les hommes novateurs se forment à Paris, s'ils viennent souvent de province, et toutes les grandes entreprises françaises ont leur centre de décision à Paris.

Le problème se résume donc à ceci : redonner aux régions de France la capacité d'innovation autonome qui leur manque. Cela suppose l'existence de trois facteurs : une volonté de développement, des institutions capables de permettre ce développement et l'infrastructure qui lui est nécessaire.

Cette dernière exigence est seule d'ordre économique : commençons par elle.

L'infrastructure nécessaire au développement n'est pas seulement faite de voies ferrées, de routes et de quais de ports. Au-delà de ces installations sans lesquelles il n'est pas d'accès à l'échange donc au développement, la vie des entreprises est de plus en plus dépendante des services nécessaires à leur fonctionnement : banques, entreprises de génie civil, de réparation et d'entretien, commerces spécialisés, conseils de gestion, conseils fiscaux, agences de publicité et services d'Etat bien étoffés : services de main d'oeuvre, enseignement technique et formation professionnelle, universités capables de servir de support et d'animateur théorique à une bonne symbiose université-industrie, etc. . .

L'absence d'un seul de ces services majeurs, créateurs d'avenir, peut suffire à retirer l'autonomie de son développement à une région et la ramener dès lors dans le mécanisme général de dépendance cumulative. Le cas de l'Alsace est à cet égard le plus intéressant car la partie n'y est pas encore jouée mais les éléments en sont clairs. L'Alsace tire de son histoire des habitudes et des institutions qui lui donnent une autonomie effective qu'aucune autre province française ne possède. Elle a sa langue, ses banques seules de France à atteindre un tel degré de puissance par rapport à Paris, son régime scolaire et son régime des cultes dont il importe peu ici de savoir s'ils sont bons ou mauvais, mais qui sont signes d'autonomie. Elle est située sur le Rhin, avec un équipement portuaire satisfaisant : elle sera donc toujours au coeur du développement européen. Elle a quelques ressources minières (potasse), un sol fertile et surtout une activité assez largement polyvalente : textile, mécanique, chimie, viticulture. Les conditions d'un développement animé sur place étaient donc réunies . . . sauf au moins une. L'Université de Strasbourg n'a pas grande vocation scientifique, il n'y a pas eu, comme à Grenoble, d'animation de la vie économique par la recherche, l'Alsace a exploité ses rentes de situation sans tirer d'elles les moyens d'une vie éco-

nomique perpétuellement renouvelée et animée. On sait aujourd'hui que le textile Vosgien est condamné, que les mines de potasse (seront épuisées dans une vingtaine d'années, et il reste la mécanique, une mosaïque d'entreprises moyennes, peu capables d'assumer elles-mêmes les frais de recherche nécessaires à leur propre croissance. Et l'Alsace mendie des décentralisations . . . qu'elle obtient : le site est bon. Mais c'est maintenant Paris qui décide. Paris, là aussi va-t-il stériliser ?

Sur le plan économique il est donc clair que la préservation de la vie régionale et a fortiori son développement, exigent une masse de services diversifiés et spécialisés, et le recours à une agglomération majeure capable de les fournir tous. Puisque cette infrastructure n'existe pas, il faut la créer : la condition est en fait beaucoup plus politique qu'économique : il s'agit de faire naître la volonté de développement et les institutions capables de l'assurer.

22 - Les conditions techniques du développement régional

Voici dix ans que l'expérience française de décentralisation ne porte que sur des unités d'exécution. C'est un échec. Cela conduit à adopter une démarche différente.

Le problème de l'avenir des provinces françaises se pose dramatiquement en termes d'emploi, dans de trop nombreux cas. Mais c'est une mauvaise solution que de le résoudre en amenant à grand coup d'aides publiques des usines isolées dans des zones peu actives, au risque de voir ces usines fermer cinq ans après. Il s'agit moins d'assurer le plein emploi apparent pour l'immédiat que de rassembler les conditions techniques d'un développement permanent.

Ces conditions sont simples : elles se résument à la possession des institutions créatrices d'avenir. Il en est quatre sortes :

1) le système d'enseignement doit fournir des hommes à tous les échelons de spécialité et de responsabilité ;

2) la recherche scientifique, qu'elle soit assurée par l'université, par les entreprises, par des syndicats professionnels, en coopérative, ou dans des institutions mixtes, est la condition majeure parmi celles que l'on discute présentement. Il faut l'Université pour fournir les chercheurs, assurer la synthèse des recherches et l'intégration des connaissances, il faut aussi que l'application de la recherche puisse être faite sur place (voir ci-dessous), mais il faut surtout les laboratoires, les centres techniques industriels et les stations agronomiques ; (dans ce dernier cas, il est particulièrement piquant de relever que les plus importantes de France sont autour de Paris).

3) les bureaux d'études sont aujourd'hui les instruments indispensables de toute création économique. On ne fabrique pas une usine nouvelle, on ne prend pas une décision d'aménagement importante, sans recourir aux travaux d'experts ou de conseils aux qualifications variées. Or, plus encore que l'Université, ou les centres de recherches, ces bureaux sont rassemblés à Paris.

4) Enfin, naturellement, la dernière condition est financière. On peut disposer régionalement des institutions créatrices d'avenir citées ci-dessus, si le pouvoir bancaire ou financier ne suit pas, cela suffit à briser le développement. Ainsi s'explique pour une grande part le drame de Neyrpic à Grenoble : alors que les trois premières conditions se trouvaient réalisées, il ne s'est pas trouvé à Grenoble de banquier suffisamment libre et intelligent ni de fonctionnaire financier suffisamment responsable pour comprendre que cette firme vendait, en valeur relative, de moins en moins de turbine et de plus en plus de recherche, que la vente de la recherche est chose rentable, mais que le passage de l'une à l'autre de ces activités supposait une période transitoire pendant laquelle il fallait prendre des risques financiers. Le capitalisme a tiré les conséquences logiques de cette affaire : il a envoyé un de ses grands caporaux mettre fin à des activités intellectuelles jugées trop onéreuses. Mais c'est moins à Glasser qu'il faut en vouloir qu'à l'absence d'une structure financière capable de servir efficacement de support au développement régional, précisément quand cela comporte des risques. La fonction bancaire consiste à assumer des risques : elle n'est plus remplie en France.

23 - Les conditions institutionnelles du développement régional.

L'existence de ces diverses catégories de services ou d'organismes correspond aux moyens nécessaires à l'application des décisions. Encore faut-il prendre les dites décisions, et les prendre autant que possible sur place. Est-il vraiment nécessaire de les prendre sur place, alors que les services parisiens des grandes entreprises, des banques et des administrations sont tellement mieux équipés ? La réponse est oui précisément dans la mesure où l'on veut créer une personnalité économique capable d'assurer le développement de la Bretagne ou du Languedoc plutôt que le meilleur usage par les activités à direction parisienne des terrains disponibles en Bretagne et en Languedoc.

Il est parfaitement rationnel de penser que si telle grande entreprise de mécanique ou de chimie doit créer de nouvelles unités de production hors de celles qu'elle possède déjà en région parisienne, le choix de la nouvelle implantation ne pourra être fait qu'à Paris. Mais il est non moins évident que le développement homogène d'une région appelle constamment des décisions pour parer aux lacunes, compléter l'infrastructure, assurer la polyvalence des activités et de la formation, qui ne peuvent être prises que sur place et en fonction de l'existence.

Et nous voici enfin au coeur du problème. Pour que les décisions puissent être prises sur place, il est nécessaire que le risque qu'elles comportent soit assumé sur place. A cet égard, le rôle de la tutelle administrative est moins celui d'un contrôle que celui d'un parapluie. L'autorité du Préfet est en fait une couverture commode pour l'apathie locale. La renaissance du dynamisme régional suppose la disparition de cet alibi. Il faut supprimer la tutelle et surtout le Préfet,

institution dont l'équivalent n'existe dans aucun des pays avec lesquels nous prétendons rivaliser économiquement. On n'oublie pas ici que dans les trois quarts des départements français, les Préfets sont les agents les plus actifs du développement économique local et parfois les seuls. Mais encore une fois il s'agit moins d'obtenir des créations d'emplois décidées à Paris sur rapport du Préfet que de donner naissance à un dynamisme économique régional. Celui-ci a besoin d'autonomie pour se développer, et c'est là que le Préfet apparaît comme le principal frein.

Il est nécessaire aussi que le niveau des décisions, sur place, soit situé de telle manière que la décision ait chance d'être efficace. Il n'y a à cet égard que deux niveaux ; le plus élémentaire est celui de l'agglomération en milieu urbain, et de l'ensemble des villages organisés autour du bourg ou village centre en milieu rural ; le niveau supérieur est celui des décisions d'équipement important, qui se prennent à partir des études, des moyens et des services que peut seule fournir une capitale régionale bien développée. Il est complètement vain d'imaginer une autonomie de décision des communes dortsirs par rapport à leur agglomération mère, des villages ruraux en voie de dépeuplement, ou même des départements à chef-lieu mineur, si l'on veut dépasser le stade des précautions inefficaces et les lamentations. Cela appelle une refonte complète de nos gouvernements locaux qu'en fait la majorité des notables installés refuse avec fermeté. Il y a au demeurant une étonnante complicité entre les forces politiques réactionnaires qui refusent le remodelage territorial du pays et rendent de ce fait nécessaire l'intervention d'administrations parisiennes, pour remplacer des pouvoirs locaux inexistantes, et un pouvoir central technocratique qui s'accommode fort bien de cette situation, ne cherche nullement à favoriser le dialogue démocratique avec les administrés, et se contente d'aménager ses structures administratives de décision en fonction des nouveaux besoins sans permettre une véritable participation des intéressés à la décision.

Pour parvenir à cet objectif lointain mais nécessaire - un cadre régional et local remodelé, des décisions prises sur place et sans aucune tutelle pour celles qui ne sont pas de dimension nationale - une autre condition doit être réalisée ; il s'agit même du préalable. Pour que le développement régional soit pris en mains par les intéressés, il faut que ceux-ci restent sur place, connaissent leur région, la vivent et en vivent avec pour principal objet de contribuer à sa croissance, leur promotion personnelle en résultant. Briser les rites qui font terminer la plupart des carrières à Paris, mettre fin aux avantages financiers associés à ces fins de carrière à Paris, obliger non seulement les fonctionnaires, mais les professeurs d'enseignement supérieur, les architectes et les ingénieurs travaillant pour une région, à y résider, tout cela est sans doute la condition première grâce à laquelle, sous une dizaine d'années, les milieux de vie auront retrouvé la richesse et la vitalité nécessaires pour qu'il leur soit possible d'assumer effectivement la responsabilité du développement de leur région.

24 - La lutte politique pour le développement régional

Gagner la partie du développement régional en France, cela ne se résume donc pas à des créations d'usines, ni à quelques fusions de communes, ni même à de grands travaux d'infrastructure. Cela consiste à redonner à la vie régionale, par la liberté qui lui est laissée, par la diversité des activités qui y naissent, par la volonté des hommes qui de plus en plus pousseront leurs racines sur place, une intensité telle que le développement économique soit le résultat de cette tension générale des énergies. Les effets seront notamment économiques, les causes ne peuvent pas l'être : redresser le courant centralisateur de ce pays exige une très forte volonté politique.

D'une manière plus précise, le combat pour le développement et l'aménagement des régions est un élément aujourd'hui essentiel des luttes de classes.

Les milieux bourgeois s'accommodent en effet assez bien des inconvénients de la centralisation parisienne ; par leurs ressources matérielles, par leurs relations, ils savent préserver leurs privilèges et échapper assez largement à la paupérisation régionale ; bien plus ils y trouvent parfois leurs avantages : main d'oeuvre bon marché et peu exigeante, terrains et bâtiments moins coûteux, maisons rurales abandonnées qu'ils transforment en résidence secondaire ; sites désertés qui satisfont leurs besoins esthétiques ; dans un milieu humain appauvri les "élites" traditionnelles dominent à bon compte dans tous les domaines ; et tel qui passerait inaperçu dans un milieu dynamique moderne fait figure de gloire locale.

Ces avantages sont parfaitement connus et ceux qui en bénéficient s'efforcent par tous les moyens de maintenir le statu-quo. Il y a en France cent exemples de départements et de villes où les notables ont freiné le développement qui risquait de bousculer leurs positions. L'arrivée d'usines nouvelles fait monter le prix de la main d'oeuvre ; l'installation de familles populaires menace les majorités réactionnaires ; le coût des nouveaux arrivants doit être répercuté dans les impôts locaux. Les formes de parade sont innombrables, le plus simple étant d'occuper les postes clés : conseil municipal, conseil général, comités d'expansion, chambre de commerce et d'industrie afin d'étouffer toutes les initiatives sous le flot des discours expansionnistes.

Si les groupes d'intérêt locaux ne parviennent pas à empêcher des municipalités ou des forces plus dynamiques de donner une véritable impulsion à l'industrialisation ils peuvent encore saboter l'opération en décourageant les candidats à la décentralisation : mauvais renseignements, réservations des meilleurs terrains, rétention de la main d'oeuvre, torpillage des projets de construction de logements au nom de l'équilibre budgétaire.

Cette forme larvée de lutte des classes s'intègre dans la dynamique générale de la lutte en France. Les grands groupes ne cherchent pas à briser la condition des intérêts des possédants locaux dont ils sont solidaires ; les pouvoirs publics eux mêmes n'intervien-

ment, de manière technocratique que lorsque la situation risque d'être à tel point compromise (Bretagne, Nord, Lorraine) que l'échec évident du capitalisme risque d'amener une réaction politique assez brutale pour menacer les bases mêmes de la société capitaliste.

En revanche, les milieux populaires ouvriers, employés, petits agriculteurs, petits commerçants et artisans subissent à plein toutes les conséquences du sous-développement : salaires dérisoires des ouvriers comme des employés municipaux, maisons vétustes, loisirs pauvres et rares, emplois menacés, absence de choix, immobilité des situations et des positions sociales. Beaucoup de cadres eux-mêmes pourtant mieux lotis se sentent isolés, dépendants, appauvris par un séjour prolongé en province ; quand ils ont épuisé les joies du tourisme hebdomadaire, ils cherchent à revenir à Paris dussent-ils pour cela satisfaire toutes les exigences des directions capitalistes.

La défense des conditions de vie des travailleurs exige naturellement que des syndicats puissants défendent le niveau des salaires à l'intérieur des entreprises. Mais elle exige de plus en plus que l'urbanisme soit fait avec l'objectif de diminuer les temps moyens de transports entre le domicile et le lieu du travail, que le système d'enseignement et de formation professionnelle des adultes soit adapté avec souplesse aux besoins des économies régionales, que les créations d'entreprises se fassent en essayant de diminuer dans la mesure du possible les courants migratoires vers Paris. Ce combat pour le plein emploi est la forme actuelle de la lutte des travailleurs en même temps qu'il est le combat pour la démocratie politique et pour la dignité régionale. Cette dernière est totalement niée en France, notamment dans le domaine culturel : ce n'est qu'un signe supplémentaire de l'oppression parisienne.

La France est avec l'Espagne, et au contraire de la Suisse, de la Grande-Bretagne, de la Yougoslavie, etc. . . l'un des très rares pays à refuser même à titre facultatif la reconnaissance de ces langues régionales par l'enseignement officiel. Or il s'agit seulement d'une mesure modeste, au demeurant demandée déjà par neuf propositions de loi déposées depuis 1958. Les objectifs du mouvement laïque des cultures régionales, par exemple, apparaissent à cet égard à la fois raisonnables et mesurés.

Que l'on y prenne garde cependant : les affrontements sociaux changent aujourd'hui de nature. Les mineurs de Decazeville en grève défendaient moins l'avenir de la mine que celui de leur région. Ils ont été mieux soutenus par les paysans aveyronnais que par leurs frères mineurs du Nord. Petit à petit, c'est l'inégalité géographique de développement qui devient l'injustice la plus criante. Dans la mesure où il n'y a pas d'institution compétente pour traiter le problème, les revendications n'ont pas d'autre issue que de dégénérer en conflits ouverts : le cas belge est éclairant. Pour éviter d'en arriver à une situation aussi visiblement insoluble, il est urgent de savoir reconnaître l'autonomie politique économique et culturelle de la vie régionale. Ce serait d'ailleurs aussi, de la part de notre état centralisé, une mesure de prudence : Paris n'avait déjà pas réussi à résoudre

des problèmes limités comme ceux du Boucau ou d'Hennebont en suscitant un développement général des régions intéressées. Mais aujourd'hui le problème des conversions atteint la dimension de branches entières d'activité : sidérurgie, chantiers navals, textile naturel. A ce niveau, et forts de l'expérience précédente, on peut être assuré que l'Administration parisienne, en raison même de sa structure, sera incapable de leur donner des solutions satisfaisantes. Seules des volontés régionales solidement organisées pourront y parvenir : il faut donc leur en donner les moyens, qui consistent à reconnaître l'existence de la vie régionale, à développer les responsabilités économiques et sociales des élus régionaux et locaux et à leur fournir les moyens financiers publics nécessaires à l'exercice de leurs attributions.

On a tenté de démontrer, dans la première partie de ce rapport, que le sous développement relatif de la province française par rapport à Paris allait croissant, dans la seconde partie que le seul moyen de redresser cette situation consiste à laisser s'instaurer un pouvoir de décision authentique au niveau régional.

Mais certaines questions subsistent. Est-il sérieux de vouloir créer des centres de décisions industrielles autonomes à l'échelle des vingt et une régions au moment même où la concentration des entreprises devient un impératif national ? S'il ne doit plus y avoir qu'un seul producteur d'électricité, un seul transporteur par voie ferrée, deux ou trois firmes automobiles, deux ou trois firmes sidérurgiques comment leurs directions pourraient-elles être installées ailleurs qu'à Paris.

Pis encore, le mécanisme décrit au paragraphe 112-3 ci-dessus, qui fait apparaître le lien entre les fonctions de commandement et l'importance de la recherche scientifique, joue aujourd'hui au niveau international. Le processus de concentration des unités de recherche joue maintenant au dépens de Paris et au profit des États-Unis. N'est-il donc pas dangereux d'affaiblir l'agglomération parisienne au profit d'une province qui ne retrouvera jamais le même dynamisme économique que la capitale ? Ne faut-il pas plutôt consolider la puissance économique là où elle est installée, et préserver la centralisation pour faciliter l'exécution des importantes réformes de structure qu'un gouvernement socialiste se devra de réaliser ?

Ce serait mal poser le problème.

Il n'est en rien question ici de développer également les 21 régions de programme. Elles sont d'ailleurs beaucoup trop nombreuses pour que toutes puissent donner naissance à un développement économique relativement autonome. Il n'est pas davantage question d'affaiblir Paris en quoi que ce soit, mais simplement de le désencombrer, de prendre les mesures institutionnelles capables de favoriser l'éveil en province d'une conscience économique, et de donner aux représentants des milieux professionnels et sociaux des régions des moyens suffisants pour traduire cette prise de conscience par des mesures précises contribuant au développement.

En d'autres termes, on ne propose pas ici de décentraliser

la recherche spatiale, l'École Normale Supérieure ou les services du Premier Ministre. Mais on affirme que Paris est asphyxié par un appareil industriel et commercial qui n'apporte rien à ses capacités de commandement et d'innovation, que la province manque moins de capitaux que d'hommes désireux d'y rester, et que l'animation d'un développement autonome autour de quelques métropoles régionales est parfaitement possible sans rien soustraire à Paris pourvu qu'il soit provoqué par les intéressés, c'est à dire par des institutions régionales dotées de l'autonomie et des moyens nécessaires.

Si le point de départ de la réflexion est économique, son point d'aboutissement est institutionnel, c'est à dire purement politique.

Que peut-on donc être cette politique socialiste de la région ?

3. - UNE POLITIQUE SOCIALISTE DE LA REGION

La partie est-elle jouable ? Faut-il sauver des régions qui périssent, alors que tout le monde s'en arrange très bien, nous voulons dire non pas bien sûr les citoyens, mais leurs notables, leurs préfets, le gouvernement, les partis politiques ? Ne risque-t-on pas, sous prétexte de développement régional, de se trouver engagés, coincés dans des alliances compromettantes avec les pires notables réactionnaires ?

31 - Faut-il faire une politique de la région ?

311 - Raisons économiques : l'équilibre régional de l'emploi

Le développement économique régional en France est un échec, on l'a vu, car il ne s'appuie pas sur des institutions et une volonté politique adéquates. Si le cadre régional a craqué, ce ne peut être sans raison, en tous cas cela apparaît irréversible. La région n'existe pas. La seule réalité existante est la ville. Le monde rural lui-même ne peut espérer voir son avenir assuré que par la multiplication des échanges avec des villes proches et qui se développent : plutôt que par une animation directe téléguidée depuis Paris.

Institutionnellement, le problème ne consiste donc pas à s'appuyer sur des traditions, des forces, des structures régionales aujourd'hui mortes. Il consiste à créer de nouveaux centres de décision ayant une autonomie relative par rapport à la capitale et s'appuyant sur un réseau urbain développé. Ils pourront alors redonner vie à de vastes ensembles régionaux, coïncidant (Bretagne) ou non (Rhône-Alpes) avec d'anciennes limites provinciales, dans lesquels, traditions et cultures locales, s'il leur reste quelque vigueur et si elles peuvent encore s'exprimer dans un monde au développement industriel intense, trouveraient un nouvel épanouissement.

La clé du problème est l'animation urbaine et non le folklore régionaliste : on s'apercevra de la contradiction lorsqu'il faudra donner aux capitales régionales les moyens d'assumer effectivement les fonctions de métropoles modernes. Si l'on devait avoir peur d'assainir les centres de villes, si l'on devait préférer un semis de crédits à d'innombrables bourgades plutôt que l'accent mis sur l'accès de huit ou dix agglomérations au rang de métropoles régionales de plein exercice, si l'on devait chercher à préserver dans la vie "provinciale" la tranquillité et la tradition de paisible irresponsabilité plutôt que la dimension encore abordable des relations entre les hommes et les institutions, alors la centralisation parisienne aurait définitivement gagné, alors le pouvoir technocratique serait non seulement tout puissant, mais accepté, alors le schéma directeur d'aménagement de la région parisienne apparaîtrait comme une hypothèse étonnamment modeste, et largement dépassée par les événements.

Une politique socialiste" sur le plan intérieur, un devoir prioritaire et absolu, celui de réaliser le plein emploi. Cette politique doit d'autant plus rechercher l'équilibre régional de l'emploi que la crise du logement fait apparaître toute perspective de déplacement comme une menace très grave. C'est par ce biais qu'une politique socialiste, par accident, redécouvre la région. Que les notables provinciaux ne s'y trompent pas : il s'agit de mieux défendre les intérêts des travailleurs et de porter la lutte précisément là où la suprématie de la droite classique a mis en échec jusqu'au droit élémentaire de tout homme à l'emploi.

312 - L'exercice de la démocratie a besoin de structures locales et régionales

Même si la politique qui vient d'être esquissée débouche sur l'intensification de l'activité syndicale, dans les plus reculées des provinces françaises - car c'est de la défense des intérêts quotidiens des travailleurs qu'il s'agit - un risque de méprise subsistera. Si la démocratie a besoin de fortes structures locales et régionales, cette exigence a plus souvent été, dans notre histoire, formulée par la droite que par la gauche.

La gauche française en effet a toujours été jacobine et centralisatrice, cependant que la droite se réfugiait dans le provincialisme, la méfiance vis à vis de l'Etat, donc du pouvoir central, donc de Paris ; la France est un vieux pays riche en conflits, difficile à gouverner, où toutes les grandes mutations ont été imposées dans la douleur par des gouvernants parisiens violant une province frondeuse, réactionnaire ou au moins attentiste. Philippe le Bel, Louis XIV, la Montagne, Bonaparte et la République naissante ont à cet égard des traits communs évidents. La volonté réformatrice a toutes les peines du monde à parvenir au pouvoir. Quand elle y est c'est pour peu de temps. A ce moment, elle croit davantage à la loi, aux règlements, aux ordres et aux consignes qu'à la persuasion. La gauche française n'est pas pédagogue car la droite française, qu'elle soit autoritaire ou libérale quand elle est au pouvoir, ne rêve que sabotage et revan-

che quand elle est dans l'opposition ; la période du Front Populaire en est un exemple aussi clair que celle de la Libération.

De plus les rares chances de la Gauche se sont toujours jouées et perdues à Paris, cependant que la droite trouvait dans ses positions régionales les moyens d'attendre tranquillement le passage de chaque vague, et de revenir renforcée vers le pouvoir.

Mais cette droite là est aujourd'hui en passe d'être vaincue. Les grandes mutations modernistes que le pays s'est vu infliger avaient aussi ce trait commun d'être portées par un consensus national manifeste. Au contraire, la droite revenue au pouvoir opprime en se vengeant : l'Empire finissant, le légitimisme et ses curés, le second bonapartisme, la réaction anticommunarde, Vichy, le régime du 13 mai, aggravent par l'autoritarisme le développement de l'État centralisé. Ce faisant, ces régimes ont tué leurs bastions régionaux, minés d'autre part par l'effondrement de la paysannerie, l'urbanisation accélérée et la désorganisation générale des collectivités locales. L'U.N.R. est historiquement le premier parti conservateur français plus solidement implanté dans les villes que dans les campagnes, et c'en est bien fini de la vocation révolutionnaire de Paris. Les forces conservatrices françaises ne tirent plus l'essentiel de leur puissance de leurs racines rurales, et le clivage régionaliste n'est plus guère significatif.

A la vérité entre un pouvoir technocratique qui déconcentre sans jamais admettre de participation démocratique, et des forces politiques traditionnelles qui, à droite comme à gauche, bloquent toute évolution de notre organisation locale, on peut dire aujourd'hui que la démocratie locale et régionale n'a plus de défenseurs en France.

Si le problème de la vie régionale, de la décolonisation de la province, se trouve aujourd'hui posé avant tant d'acuité en France, on ne le doit pas à la résurgence de traditions provincialistes. Il s'agit au contraire d'une prise de conscience très récente, née des difficultés de l'emploi dans la plupart des régions de France, en même temps que d'un besoin de plus en plus vif de démocratie et de participation.

Le grand mouvement de croissance démographique, de concentration urbaine, de renaissance économique qui succède à la stagnation de l'entre deux guerres fait apparaître à la fois :

- d'énormes besoins d'équipement scolaire, culturel, social sanitaire ;
- l'exigence d'une amélioration rapide de l'infrastructure en transports et télécommunications ;
- l'impossibilité où étaient nos communes et nos finances locales de faire face à cette situation : 20. 048 communes avaient moins de 500 habitants en 1962, cependant que, hors le seul cas de Brest, aucune agglomération ne disposait d'un pouvoir communal unique. L'arrondissement meurt lentement suivant ainsi feu le canton ; le département lui-même n'existe guère qu'en matière de routes et d'assistance :

- L'inadaptation croissante de la fiscalité locale à cette situation

- l'inaptitude complète de l'administration centralisée à prendre en charge le problème ne serait-ce que comme l'ont fait Italiens, Britanniques ou Allemands.

C'est donc un réflexe logique et salubre chez les nouvelles élites de ce pays - cadres, techniciens, responsables syndicaux et patronaux, animateurs d'éducation populaire, parfois même universitaires de province - que de chercher à remédier à cette situation en exerçant sur le système une pression plus directe que celle du bulletin de vote. Les hommes qui portent l'avenir économique, social, culturel et politique du pays veulent aujourd'hui administrer et pas seulement élire, contrôler et pas seulement exécuter, connaître et pas seulement subir, choisir et pas seulement ratifier. Cette volonté démocratique est née de la carence de nos institutions traditionnelles ; elle se manifeste avec la force la plus évidente dans les structures les plus nouvelles du pays, qu'il s'agisse de l'élection municipale de Grenoble, des Conseils de résidents dans les grands ensembles parisiens ou de la signification sociale et politique des Clubs.

Cette volonté démocratique ne peut en aucune manière cheminer à travers les institutions officielles de gouvernement que sont l'administration et les partis politiques. Elle ne peut trouver comme points d'appui résistant encore que les organisations syndicales et les collectivités locales.

Ainsi apparaît la nécessité, du point de vue de la démocratie comme de celui du plein emploi, d'une politique socialiste des institutions régionales et locales.

32 - La décision démocratique

Les lignes directrices d'une politique régionale dynamique ont été implicitement esquissées en même temps qu'on en établissait les raisons. Il reste à les traduire en recommandations précises.

Pour permettre à des collectivités territoriales efficacement outillées de prendre en charge le développement économique, social et culturel de la zone de leur ressort, l'action politique et administrative doit s'orienter dans quatre directions :

- il faut rappeler les collectivités territoriales françaises pour leur donner une dimension qui les rende aptes à cette tâche ;

- il faut simplifier l'ensemble des procédures de décision en désignant clairement l'autorité responsable dans chaque catégorie de tâches ;

- il faut confier progressivement aux collectivités territoriales les responsabilités qu'elles peuvent assumer sans mettre en cause les intérêts relevant d'une autre compétence que la leur ;

- il faut donner une structure démocratique à l'encadrement

social de base (hameaux, quartiers) pour permettre la gestion démocratique des services collectifs élémentaires, et l'expression spontanée des besoins.

- il faut enfin assurer la vie financière de ces collectivités.

Il est parfaitement inutile, et probablement dangereux, d'entreprendre l'une quelconque de ces tâches sans conduire les quatre autres au même rythme.

Ainsi lorsque le gouvernement gaulliste crée les communautés urbaines, en ajoutant un nouvel échelon administratif à ceux qui existent, il n'apporte aucune solution au problème financier des collectivités locales, complique les rouages administratifs de la décision, diminue l'importance de la discussion démocratique, éloigne les vrais responsables des administrés sans développer de relais compensateurs et appelle immanquablement la protestation des citoyens épris de démocratie en même temps que celle des milieux traditionnels.

De la même manière, la réforme administrative qui consiste à donner plus d'attributions aux préfets, n'est qu'un aménagement interne au pouvoir d'Etat qui ne peut avoir sur le développement régional qu'un effet tout à fait négligeable. Rien n'est changé dans le mécanisme qui fait dépendre de Paris les décisions importantes, la carrière du préfet chargé de développer sa région en même temps que les carrières des différentes élites professionnelles des régions.

C'est donc toute une autre politique qu'il faut définir.

Cette politique doit se fonder sur une analyse actuelle des différents niveaux de décision. C'est à partir d'une échelle révisée des décisions qu'une nouvelle distribution des attributions et des ressources entre les collectivités territoriales sera possible. On s'en rapprochera ensuite progressivement, selon les procédures décrites dans un statut cadre présenté comme une loi organique portant réforme des collectivités territoriales.

321 - L'échelle des décisions

Pour regrouper de manière plus rationnelle les innombrables décisions qui relèvent des collectivités publiques au niveau le plus adéquat, il faut utiliser comme critère la masse et la localisation des effets attendus en même temps que l'aptitude au financement et à la gestion. On peut dès lors distinguer trois niveaux principaux :

321 - 1. - L'unité sociale de base

On a peu évoqué jusqu'ici le niveau élémentaire de nos institutions. A ce niveau en effet, aucune responsabilité économique et sociale ne peut être assumée, et notre démarche a consisté à aborder le problème à partir des perspectives d'emploi.

Il faut cependant bien voir que le degré de démocratie dont bénéficie un pays se mesure à l'impression de démocratie et de participation que ressent le citoyen de base. C'est à ce niveau que se jouent la confiance d'un peuple dans ses institutions, son apprentissage pra-

tique de la démocratie, en même temps que la qualité de l'information qui monte vers les pouvoirs supérieurs et peut contribuer, ou non, à leur permettre de gouverner démocratiquement.

Quatre catégories de tâches paraissent relever de cette unité sociale de base :

- l'encadrement social. L'accueil des groupes de jeunes, l'aide collective qui peut être apportée aux personnes âgées, l'organisation de l'entraide devant la maladie et les accidents : toutes ces tâches ne peuvent être correctement accomplies que si elles sont gérées le plus près possible des citoyens ;

- la gestion des équipements élémentaires : crèches, haltes-garderies, dispensaires, cantines, foyers des jeunes, centres sociaux, etc. . . doivent être gérés avec la participation des intéressés ; ce qui revient à dire que les décisions doivent être prises au niveau de l'unité sociale de base.

- l'animation de la vie sociale elle-même relève du même niveau : maison des associations, appui au ciné-club, manifestations culturelles diverses, etc. . .

- enfin l'inventaire des besoins collectifs tant en ce qui concerne la création d'équipements neufs que les améliorations nécessaires à la gestion des services publics ou des écoles, ne peut se faire que par le canal d'associations représentatives organisées et consultées à ce niveau.

Quelle est cette unité sociale de base ? C'est de toute évidence le village rural ou le petit quartier de grande ville. C'est aussi l'unité d'habitation selon Le Corbusier.

A ce niveau, qui est donc celui des petites communes rurales actuelles, et qui est plus petit que la commune en milieu urbain, il faut prévoir un délégué du conseil municipal entouré de représentants d'associations.

321 2. - Les équipements collectifs et l'infrastructure de la vie locale. En milieu urbain comme en milieu rural il faut assurer les conditions de la vie privée (desserte en eau, gaz, électricité, téléphone, assainissement, voirie, éclairage public) et permettre le développement de la vie collective (écoles, équipements sociaux, sanitaires, etc. . .) en même temps que de la vie économique (infrastructures de transports, zones industrielles, appui à l'initiative économique locale). Ces décisions impliquent des responsabilités financières importantes, elles exigent des ressources, elles doivent se situer au niveau nécessaire pour assurer la rentabilité ou le plein emploi des équipements en cause : l'agglomération en milieu urbain, le village centre comportant les équipements de commerce, de réparation, de vulgarisation et de conditionnement ou de transformation industrielle des produits, en milieu rural. Toute délimitation inférieure à cette taille n'est plus fonctionnelle.

321 - 3. - L'animation de la vie économique et sociale et la planification. La liste des tâches qui viennent d'être énumérées comme relevant des niveaux élémentaires écarte toutes celles qui consistent à préparer l'avenir.

Or la prévision à long terme, l'animation de la recherche scientifique, la création des grands équipements de dimension régionale ou nationale doivent s'effectuer au niveau où l'activité de la vie culturelle, la densité des relations humaines et des échanges, la localisation des services de haute spécialisation le permettent. Ce ne peut être que la grande région appuyée sur un réseau urbain solide et une métropole de plein exercice. A ce niveau, l'attribution essentielle est l'élaboration du plan régional, son exécution et la gestion des dotations budgétaires qui lui correspondent.

Seuls peuvent échapper à la décision régionale les créations d'équipements d'intérêt national ou international. En revanche les décisions d'investissements concernant des opérations d'un montant unitaire inférieur à une limite déclarée comme étant celle des opérations d'intérêt national doivent être prises sur place. C'est donc sur la base de dotations financières globales pour chaque région que se feront les arbitrages nationaux entre les désirs et les moyens des différentes régions, chacune d'entre elles restant maîtresse de l'utilisation des crédits correspondant aux objectifs de son plan.

Ces regroupements d'attributions étant définis, comment les faire passer dans la réalité ?

322 - La loi cadre régionale et locale

Les réflexions du paragraphe précédent sont éloignées de la réalité française actuelle à un degré tel qu'elles peuvent passer pour autant de vœux pieux. Il n'est pas question en effet de créer par la loi comme par un coup de baguette magique des institutions nouvelles instantanément viables. Il faut donc s'orienter vers une solution différente. La volonté première d'un gouvernement socialiste étant de préserver la démocratie, il conviendra d'éviter toute coercition. Les incitations aux modifications des Institutions locales et régionales devront donc être puissantes.

On peut imaginer une loi organique portant réforme des collectivités territoriales françaises, votée par le Parlement parmi les premiers actes de la législature socialiste, et comportant les traits suivants :

322 - 1. - Les objectifs

La réforme des collectivités territoriales doit répondre à 5 objectifs :

- Remember. La loi cadre définira dans leur principe les niveaux fonctionnels de décision (quartier ou village, agglomération ou petite zone agricole, et région) en fixant le niveau optimal de population, la contiguïté des constructions identifiant l'agglomération, et l'importance des services qui doivent être disponibles à chaque niveau.

Cette définition doit tendre à ramener le nombre des régions de France à une dizaine au plus.

- Simplifier. Les redistributions d'attributions nécessaires pour parvenir à modeler les collectivités locales françaises selon le schéma proposé ci-dessus doivent se faire avec une loi simple. Toute attribution administrative, de police, de gestion ou d'équipement, se définit par sa nature et par le montant maximal des opérations unitaires qu'elle traite. La loi sera qu'il ne doit jamais y avoir cumul d'attributions. Chaque attribution peut être exercée par la collectivité actuelle, commune ou département, ou déléguée au Conseil d'agglomération ou à la région. Mais toute délégation est complète et sans retour. Il ne peut y avoir entre l'Etat et le Citoyen qu'une seule collectivité compétente pour une attribution déterminée.

- Décentraliser. Cela signifie donner plus de pouvoirs aux élus, donc diminuer la tutelle. Au niveau de la région, où l'on peut espérer voir se dégager des hommes responsables, la suppression du préfet régional s'impose. L'assemblée régionale élira son exécutif. Au niveau de l'agglomération, toutes délégations d'attributions des communes au groupement doivent s'accompagner d'une élévation sensible du montant limite des opérations n'appelant pas l'accord de l'autorité de tutelle.

- Démocratiser. Cela consiste à mettre en place les assemblées ou les institutions correspondant aux collectivités décrites. Pour les quartiers urbains ou villages ruraux, la loi cadre prévoira simplement l'obligation pour les conseils municipaux ou les conseils d'agglomération de déléguer un responsable à l'animation de chaque quartier ou, village, celui-ci devant s'entourer des associations représentatives réunies en comité consultatif. Les organisations syndicales et les organisations d'éducation populaire agréées auraient le droit d'attaquer devant la juridiction administrative les communes qui ne prendraient pas ces dispositions.

Au niveau de l'agglomération, un conseil doit être élu au suffrage universel. Il reçoit les attributions d'un conseil municipal de plein exercice au fur et à mesure qu'elles lui sont déléguées par les anciennes communes.

Au niveau de la région, c'est également une assemblée qui doit élire son Président régional et gérer le budget correspondant à l'exécution du plan. On peut songer à une assemblée composée pour moitié d'élus territoriaux, pour moitié de représentants des organisations professionnelles et sociales.

- Doter. Il n'y a pas d'autonomie sans pouvoir financier. On reviendra plus en détail sur le problème ci-dessous. Il convient seulement de souligner ici que l'augmentation substantielle des ressources financières aux nouvelles collectivités doit être concomitante à chaque délégation d'attributions.

322 - 2. - L'application

Le principe fondamental d'une telle loi cadre des collectivités territoriales serait de ne toucher en rien aux attributions des communes et départements existants, et de laisser un caractère parfaitement facultatif aux délégations d'attributions faites par les communes au groupement rural ou à l'agglomération, et par les départements aux régions.

Cependant ces délégations ne pourraient être faites des collectivités créées conformément aux normes du remembrement évoquées ci-dessus.

La loi cadre prévoirait pour chaque délégation d'attribution à la collectivité regroupée deux avantages importants : une augmentation forfaitaire des ressources fiscales ristournées par l'Etat à la nouvelle collectivité pour l'exercice de cette attribution, et une augmentation importante (le doublement paraît raisonnable) des montants d'opérations autorisés sans l'approbation de la tutelle.

De la sorte, les nouvelles collectivités seraient mieux dotées que les anciennes pour exercer les mêmes attributions à l'égard du même nombre d'habitants, et elles pourraient gérer plus librement. On peut penser que la pression de l'opinion et des plus dynamiques parmi les élus pousserait à la multiplication des délégations. Ainsi croîtraient les collectivités nouvelles, conseil rural, conseil d'agglomération et région, cependant que la commune et le département actuel connaîtraient une certaine désuétude.

La loi cadre ne prévoirait la possibilité de suppression autoritaire de commune ou même de départements qu'après un certain nombre d'années et si la collectivité supérieure a reçu et gère effectivement les attributions essentielles.

Le processus décrit ici est lent. Pendant longtemps encore communes et départements actuels exerceront des attributions importantes. Dans le cas du département, cela pose un problème délicat pour la période de transition.

Les Conseils Généraux sont à la fois une des institutions clés de la renaissance démocratique en France par leur rôle, et l'obstacle majeur à toute modernisation du pays.

Un premier point est évident : la sur-représentation des communes rurales est encore plus nette dans les Conseils Généraux qu'au Sénat de la Ve République. De ce fait, aucune décision d'aménagement du territoire, se fondant sur une analyse raisonnable de l'armature urbaine et de son organisation, ne peut le plus souvent être prise. De plus, les travailleurs salariés sont ainsi très insuffisamment représentés.

Il est nécessaire de modifier la définition des circonscriptions et la loi électorale, pour donner aux Conseils Généraux une représentation correspondant à peu près à la structure de la population de leurs départements. C'est politiquement douloureux, mais simple à définir.

En outre, des problèmes plus difficiles se posent au niveau du département : donnera-t-on à celui-ci des attributions économiques plus étendues, sans attendre la constitution des régions ? Supprimerait-on la fonction préfectorale, cette suppression étant bien sûr le terme ultime d'un retour à la démocratie ?

Dans l'état actuel des choses, il y a au moins une trentaine de départements qui ne disposent plus d'élites locales suffisamment dynamiques pour prendre en charge les tâches d'animation et de décision que la suppression du préfet laisserait en déshérence. Cette mesure serait donc régressive.

D'autre part, les particularismes locaux sont tels que l'on peut craindre, si l'on décentralise trop vite vers les institutions régionales de fraîche date pour éliminer le problème qu'ils posent de voir les décisions régionales prises uniquement à la faveur de ténébreux combats interdépartements.

Il faut donc définir une procédure progressive et qui nécessairement ne sera pas uniforme pour l'ensemble du territoire français.

Le pouvoir central annoncera dans la loi-cadre la liste des attributions qu'il entend déléguer à des instances régionales dès que celles-ci seront en état de les prendre en charge et à l'exclusion de toutes instances départementales.

Ces attributions déléguées seront définies par natures et par plafonds de crédits, de manière à préciser l'importance unitaire des équipements dont la responsabilité continuera d'incomber au pouvoir central.

Il suffira alors de transferts progressifs de compétence des administrations centrales comme du département vers la région, pour donner peu à peu à celle-ci l'ossature et la responsabilité qui lui sont indispensables, mais qu'il lui faudra du temps pour acquérir.

Le corps préfectoral aura alors deux fonctions : d'une part, ses membres seront les assistants techniques des anciennes collectivités territoriales chargés de les aider à assurer la longue mutation décrite, que l'on imagine mal accomplie en moins d'une dizaine d'années ; ils seront, d'autre part, le corps d'administrateurs dans lequel les gouvernements élus des régions puiseront le personnel dirigeant de leurs services administratifs régionaux, sans que le pouvoir d'Etat n'ait rien à y voir, sauf à employer au niveau national les préfets <trop> autoritaires pour avoir trouvé à se caser dans les régions. . .

Enfin, on ne peut pas attendre la mise en place intégrale des institutions régionales pour conférer aux collectivités territoriales du pays, donc encore aux départements, une responsabilité de plein droit en matière de création d'emplois. Dans la mesure même où la réanimation de bien des provinces françaises appelle des conversions urgentes que le patronat privé ne fait pas, et des créations d'entreprises nouvelles pour lesquelles il n'existe pas de patrons privés, le seul substitut possible est la puissance publique sous toutes ses

formes.

La création de filiales diversifiées des grandes entreprises nationales doit être systématiquement encouragée pour résoudre ces problèmes de conversion. Elle peut se faire sur la proposition des collectivités territoriales.

Il paraît indispensable enfin d'autoriser les régions et, à défaut les départements, à créer des sociétés d'économie mixtes, non plus seulement pour l'équipement, mais pour toutes activités industrielles ou de services jugées à la fois rentables et nécessaire au bon équilibre économique régional.

On rappelle enfin pour mémoire que l'article 72 de la Constitution énumère les collectivités territoriales qui constituent la République : communes, départements, territoires d'outre-mer, puis ajoute : "Toute autre collectivité territoriale est créée par la Loi".

33 - Les finances locales et le pouvoir

L'autonomie se reconnaît à l'importance des moyens financiers. Or les finances communales en France sont complètement exsangues.

331 - Une réforme des finances locales

Une profonde réforme est nécessaire, mais elle exige un choix préalable difficile. On peut en effet classer les différentes solutions possibles autour de deux options extrêmes.

Dans une première hypothèse, la disparition des impôts locaux est admise à terme. Une redistribution forfaitaire aux collectivités territoriales est faite par l'Etat à partir de ses prélèvements. Cette voie maintient en fait une grande centralisation mais elle préserve aussi l'égalitarisme auquel nos concitoyens et nos élus sont fort attachés.

Dans une seconde hypothèse on tendra à favoriser la renaissance d'un pouvoir fiscal local. Cette voie est celle de la démocratie et de l'initiative régionale et locale. Elle est aussi celle des inégalités acceptées.

Avec l'octroi du versement forfaitaire sur les salaires aux collectivités territoriales le Gouvernement a fait choix d'une solution intermédiaire : la répartition est en partie forfaitaire, en partie indexée sur l'effort fiscal propre des communes. A terme cela suppose une réforme de l'assiette de leur fiscalité propre. Pour l'immédiat, il conviendra de leur accorder, non plus 85 % de la masse du versement sur les salaires mais la totalité, utilisant les 15 % supplémentaires, uniquement au profit des budgets régionaux, de manière à faire apparaître au niveau régional une incitation très forte à la création d'emplois salariés nombreux. Une petite partie de ce supplément toutefois, pourrait, dans le même dessein, être octroyée aux communes qui fusionneraient en assez grand nombre, pour donner à la commune

issue de cette fusion une taille importante. Il est à noter d'ailleurs que le processus de fusion des communes, à l'exclusion de toutes autres relations intercommunales, permet des économies massives sur les frais de fonctionnement des collectivités.

En second lieu, et toujours en vue de favoriser la renaissance d'un pouvoir fiscal propre, il conviendra de donner aux communes et aux régions le bénéfice de l'impôt sur la valeur vénale des sols et de la taxe d'équipement, impôt et taxe nécessaires à des taux élevés pour augmenter l'offre de terrains et permettre ainsi une baisse de prix telle que les communes puissent enfin se rendre propriétaires des sols nécessaires à leur aménagement. C'est probablement le mécanisme le plus simple de municipalisation progressive des sols. Il a l'avantage d'être lié, dans son succès, à l'existence d'un impôt sur le capital foncier de taux lourd (3 à 4 pour 1. 000 par an ?)

En matière d'impôts directs, il n'y a pas d'autre solution que d'associer les collectivités territoriales à l'impôt direct commun sur les bénéfices des sociétés et sur les revenus des personnes physiques.

On a parlé de centimes sur l'I. R. P. P. au profit des collectivités territoriales. Cette formule est intéressante. Il faut cependant envisager que l'État concède aux collectivités territoriales, dotées d'attributions croissantes, une part des impôts directs actuels eux-mêmes. Le reste sera affaire de taux, de négociations et d'ajustements progressifs.

332 - Péréquations ?

Si communes, départements et régions trouvent une autonomie croissante de leurs activités, donc de leurs dépenses, dans l'augmentation de leurs ressources, ce sera parce qu'ils prélèveront ces ressources sur place. A cet égard, plus de démocratie signifie moins de redistribution, c'est à dire l'acceptation des inégalités. En fait, il est exclu que le Limousin ou même la Bretagne se suffisent à eux-mêmes. Il faudra donc maintenir des systèmes de péréquation.

Mais il paraît préférable de péréquer forfaitairement, en une seule fois par an, au niveau national plutôt que d'utiliser cette procédure de péréquation indirecte, clandestine et anti-démocratique qu'est la subvention d'équipement.

Une des clés de la démocratie est que la collectivité qui décide un travail public, le paie entièrement sur les deniers dont elle a la responsabilité par voie électorale.

Pour le reste, il faudra sans doute admettre de redistribuer nationalement, par le biais du contrôle d'exécution des plans régionaux, environ 20 % de la masse globale des budgets locaux.

Si la péréquation de ressources se fait sans prendre en considération des opérations unitaires, on peut penser que la liberté de décision des régions, dans les secteurs qui leur auront été dévolus, sera respectée. Sinon, la centralisation parisienne trouvera moyen

de s'imposer à nouveau.

Bien entendu, ces arbitrages entre régions n'auront rien de doux, mais la démocratie consiste à assumer publiquement les conflits entre les hommes en leur donnant des procédures de solutions correctes et non pas à tenter de les faire disparaître.

◦

CONCLUSION

Les propositions qui viennent d'être formulées ne sont sans doute pas assez détaillées et précises pour constituer les exposés des motifs des projets de lois que déposera le prochain gouvernement socialiste. Aussi bien, tel n'était pas l'objet de ce rapport : il s'agissait d'esquisser une ligne directrice pour la soumettre à la réflexion commune de la Gauche.

Cette ligne directrice peut se résumer de manière simple : l'avenir de la démocratie comme de l'équilibre économique en France est menacé par la dévitalisation relative de la province. Les expériences de décentralisation n'y ont rien changé. Elles ont échoué parce qu'elles ne concernaient pas les conditions qui régissent la décision. Le problème consiste donc à sortir celle-ci de Paris pour tout ce qui n'est pas d'importance nationale. Pour parvenir à ce résultat, décentraliser la décision en France, il faut créer des institutions régionales et locales de taille utile, ce qui signifie remembrer celles qui existent, les doter d'une masse budgétaire totale égale à peu près au double de ce qu'elle est actuellement par rapport au produit national, et les peupler d'hommes qui auront conduit et chercheront à terminer leurs carrières en province, qui auront donc trouvé dans quelques grandes villes autres que Paris l'alimentation intellectuelle nécessaire à la vie d'élites locales responsables. Dans un tel contexte, il sera à nouveau possible non seulement de créer des emplois en province, mais de parvenir à ce que les centres de décision régionaux eux-mêmes animent le développement régional, sous la pression et le contrôle des forces sociales de chaque région, représentées dans les assemblées compétentes.

Pour être banales aux yeux des Américains, des Anglais, des Suisses et des Allemands, ces idées sont en France parfaitement explosives : les défenseurs des libertés locales se défendent d'abord sur le front de l'intangibilité des institutions politiques ici déclarées sans espoir, cependant que le pouvoir central et la quasi totalité des fonctionnaires qui forment son armature ne voient d'avenir pour la

France, et par là, pour toutes ses régions derrière Paris, que par l'animation de plus en plus active et de plus en plus différenciée d'une puissance publique au pouvoir croissant.

On propose ici notamment de redonner plus d'autonomie à des collectivités locales dotées de ressources financières beaucoup plus larges qu'actuellement, alors que personne ne peut faire avec sérieux le pronostic que les deniers publics, dans leur totalité, seront de la sorte gérés avec autant de rigueur qu'ils peuvent l'être sur un plan purement national.

Il est bien clair, pour toutes ces raisons, que la ligne proposée rencontrera des ennemis de tous bords : les technocrates la déclareront absurde, de nombreux élus y verront une menace pour leurs mandats, certains hérauts du régionalisme seront pris de frayeur devant l'idée d'unités régionales assez grandes et assez urbanisées pour prendre en main l'animation de leur développement économique, et la quasi totalité des forces politiques organisées de ce pays a en fait manifesté souvent des positions et toujours des attitudes centralisatrices plutôt que décentralisatrices.

Mais on ne peut s'abriter derrière ces constatations.

Le problème des déséquilibres régionaux est en effet de gravité croissante : plus on attendra pour lui donner une solution satisfaisante, et plus on court le risque de devoir le faire de manière brutale. Il est peut-être encore temps de rendre aux Français l'habitude de s'occuper de leurs affaires en utilisant deux leviers : une profonde réforme institutionnelle et une action pédagogique soutenue. L'appui profond de l'opinion dans son ensemble est en effet la condition du succès d'une politique de réanimation régionale. A nos yeux, c'est même à cette seule condition que la belle mécanique centralisatrice et stérilisatrice que représente l'Etat en France conserve une chance de s'adapter à un avenir où le changement sera toujours plus rapide pour ce qu'il a jamais supporté jusqu'ici.

L'avenir économique des Français exige un certain nombre de décisions qui correspondent à la recherche d'une plus grande démocratie : c'est à quoi l'on reconnaît que la politique proposée est bien dans la tradition permanente du Socialisme.