This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Les perspectives régionales de l'Europe

par Hervé LAVENIR,
Président du « Centre d'Etudes et d'Action européennes »

*

1. Dimension régionale et dimension continentale.

Politique régionale : longtemps, l'expression n'a guère été en honneur ailleurs que dans les réunions d'experts ou de spécialistes, dans le vocabulaire des hommes politiques particulièrement préoccupés de problèmes économiques ou sociaux, et aussi, bien sûr, chez les principaux intéressés : les responsables économiques ou administratifs des régions sous développées ou en déclin. Mais, depuis quelques mois, voici que tout le monde, en Europe, se met à parler de politique régionale et, si l'apparition et la répétition de plus en plus fréquentes de certains mots peuvent être interprétées comme des signes de l'évolution ou de la mutation d'une société, alors il n'est pas douteux que nous soyons en période de crise ou de révolution régionale. En effet, « région » ou « régional », ces termes, maintenant, reviennent tôt ou tard, dès que sont abordés les problèmes les plus importants et les plus actuels de notre société. Qu'il s'agisse d'expansion ou bien de déclin, de chômage ou de sous-emploi, de formation professionnelle, d'investissements, de création de postes de travail, de décentralisation industrielle, de préparation ou d'exécution du Plan, de budget, de réformes administratives, d'activités culturelles et d'information, d'implantation ou de réorganisation des formations politiques — et la liste n'est pas exhaustive — tout, ou presque tout, semble prendre une dimension régionale. Le phénomène est trop général désormais, trop profond et trop actuel à la fois, pour qu'il soit encore possible de garder le doute sur son importance pour notre avenir prévisible. « Prévoir le présent », ont dit Turgot et M. Edgar Faure : ce présent régional nous apparaît déjà, économiquement, socialement et politiquement, comme une ombre portée de notre avenir. D'un avenir proche, tant il est vrai que, dans l'ordre des préoccupations des travailleurs, les problèmes de l'emploi passent avant tous les autres. Et nous voyons encore s'accélérer

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

la prise de conscience politique du fait régional ou, pour mieux dire, des inquiétudes régionales.

Sur ce point, l'avis des observateurs est presque unanime : à une certaine dépolitisation des Français (pour ne parler que d'eux maintenant, mais on pourrait en dire autant des Allemands, des Belges, des Britanniques ou des Espagnols...), correspond un très vif regain d'intérêt pour la chose publique au niveau régional. Si le Sénat, quoique porte-parole des collectivités locales — mais non des régions — semble à la fois vétuste et lointain, et si les débats des conseils généraux — les élections cantonales l'ont prouvé — ne passionnent guère que des notables locaux, la nouvelle classe politique, celle des hommes de trente à quarante ans, soucieux d'abord d'efficacité, s'intéresse avant tout, en province, tout en dénonçant ses insuffisances et les conditions de travail qui lui sont faites, à une assemblée qui n'est pourtant ni très représentative, ni très influente : la « CODER », la Commission de développement économique régional. C'est que la région apparaît à la fois, à ces hommes nouveaux, comme un souci déjà très présent et comme une affaire d'avenir. Son ébauche de conseil économique, son embryon d'assemblée suscite chez eux plus d'intérêt et de controverses que tous les développements sur la réforme éventuelle du Sénat — sauf, précisément, en ce qui concerne les aspects régionaux de celle-ci — ou sur l'avenir des Conseils généraux. Tout nécessaire qu'il soit, le département leur semble trop petit, et Paris, trop lointain, trop en dehors des réalités quotidiennes : pour ces nouveaux Girondins, qui se veulent réalistes, efficaces, hommes d'avenir, la capitale prend souvent ou garde l'allure d'une hautaine métropole, d'où la province serait gouvernée — le mot revient bien souvent — comme une colonie.

En 1964, envisageant dans *Le Monde* (1) l'évolution vers ce que j'ai appelé « l'Europe des Régions », j'avais intitulé un premier article « Une nouvelle décolonisation », et ce titre avait surpris certains lecteurs. Il n'en serait sans doute plus de même aujourd'hui : n'a-t-on pas discuté, assez récemment, aux « Colloques de Grenoble » une brochure intitulé « Décoloniser la province » et ne voit-on pas l'expression fleurir d'une région à l'autre ? Aussi bien, les hommes et les partis politiques multiplient-ils les avances aux régionalistes nouveaux. De M. Giscard d'Estaing, demandant — tout comme M. Pinay, la SFIO et le PSU — des responsabilités financières accrues pour les CODER, jusqu'à M. Mitterand et à la Fédération de la Gauche, dont les « assises » sont régionales et font très large part aux questions de développement et d'aménagement régional ; de M. Edgar Faure, qui déclare « s'intéresser beaucoup plus à la région qu'au département » et qui préface une étude sur « La France dans l'Europe des

(1) *Le Monde,* 25, 26 et 27 août 1964.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Régions » (2), à M. Mendès-France, qui revendique — avec beaucoup d'autres — l'instauration d'une démocratie régionale, que de déclarations sur la nécessaire évolution régionale ! Mais, quoique le général de Gaulle ait multiplié les remarques sur « *Le développement rationnel de nos diverses régions* », sur la nécessité de « *mettre les régions en mesure de prendre leur responsabilités* » et celle de « *redonner consistance aux provinces françaises* », c'est actuellement l'opposition qui tire le plus large parti des difficultés et aspirations régionales, quoi que le gouvernement ait pu faire déjà à cet égard. En Bretagne comme en Alsace et du Nord au Sud-Ouest, les formations dites de gauche s'efforcent d'en faire leur cheval de bataille, ou leur cheval de relais, tant il est vrai que l'électeur voit désormais les problèmes en termes quotidiens et concrets, dans son environnement géographique et humain, c'est à dire au niveau de sa région. Dans les rues de Metz et sur les routes de Bretagne, à l'entour des corons du Nord, on ne demande pas seulement du travail, des débouchés ou des crédits. On ne veut pas que l'emploi soit conditionné par l'émigration et l'on manifeste aux cris de « Sauvez la Lorraine » « La Bretagne veut vivre », « Le Nord ne veut pas mourir »...

Et c'est bien là le trait le plus frappant du réveil régional actuel. Même s'il aboutit tout naturellement à des conclusions politiques, il procède d'abord de préoccupations économiques et sociales. C'est dire si la fermeture d'une mine ou d'un atelier, la mévente de poulets ou de vin, le licenciement d'ouvriers ou les difficultés à trouver un premier emploi permettent au régionalisme moderne de pousser plus profondément ses racines. Si notre temps est celui du développement, il est aussi, pour toutes sortes de raisons, celui de la prise de conscience du sous-développement et, au niveau régional, cette prise de conscience se produit et s'accélère très rapidement, faite à la fois d'inquiétude et d'aspiration au progrès.

Sans trop s'arrêter aux manifestations de quelques « mouvements » à tendances plus ou moins séparatistes, ni à des déclarations outrancières ou à des faits isolés — destructions de drapeaux nationaux, inscriptions vengeresses en breton ou en basque, dont la multiplication peut bien avoir cependant, en France comme ailleurs, une certaine valeur de symptôme, il suffit de considérer, par exemple, le succès rencontré par toutes les publications d'intérêt régional pour mesurer un peu cette prise de conscience : devant l'audience accrue des grands journaux régionaux, qui tendent à prendre figure de porte-parole, l'influence de la presse parisienne recule en province, sauf chez les intellectuels ; les pages consacrées aux

(2) « La France dans l'Europe des Régions », par Hervé LAVENIR. (Cahier du « Centre d'Etudes et d'Action européennes ».)

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

problèmes régionaux suscitent un intérêt général ; des magazines à formule nouvelle — *Bretagne-Magazine* ou *Provence-Magazine,* par exemple — atteignent des tirages importants ; des publications parisiennes lancent des éditions régionales ; presque chaque semaine, les problèmes régionaux, l'aménagement du territoire font la matière de nouveaux livres et les programmes télévisés d'informations régionales sont parmi les plus régulièrement suivis. Clubs, groupements d'études sociales ou politiques, Jeunes Chambres Economiques mettent l'accent sur les mêmes problèmes. La province, autrefois, regardait Paris. Elle en vient, maintenant, à se regarder aussi elle-même, à comparer, et même à regarder plus loin que Paris, en songeant à ce qu'elle croit pouvoir attendre de l'Europe...

Beaucoup de choses, décidément, ont changé, et peut-être plus encore en profondeur qu'en surface. Il est permis de sourire de certaines manifestations pittoresques et folkloriques — des plaques « BZH » à l'arrière des voitures conduites par certains Bretons, des drapeaux hissés, des congrès de l' « Embatta » au Pays basque ou, hors de France, des partis nationalistes gallois ou écossais. Mais quand le Conseil général de la Corse demande, non sans bonnes raisons, l'érection de l'île en région autonome, distincte de celle de Provence ; quand l'Alsace compare ses problèmes d'emploi à ceux d'une région voisine, au delà du Rhin ; quand la Bretagne, avec ses 20.000 émigrants par an, craint de devenir économiquement une nouvelle Irlande, il est moins facile de sourire. Et la concordance des attitudes et des déclarations, d'une région à l'autre, fait penser que M. Pléven, lorsqu'il évoquait l'éventualité pour la France de « déchirements qu'elle ne soupçonne pas », ne faisait qu'exprimer de façon frappante une crainte, somme toute, bien fondée.

C'est que les nouveaux Girondins, encore une fois, ne sont pas des félibres ou des bardes, même s'il leur arrive de les écouter volontiers ou d'en apprécier parfois l'utilité psychologique... Le régionalisme nouveau, quand on l'analyse, prend une signification véritablement sociale, au sens le plus profond du terme. En effet, de toute évidence, ses causes premières ne sont pas différentes de celles qui conduisent aux concentrations d'entreprises, à l'émigration vers les villes, à l'unification de l'Europe. En même temps qu'elle impose de donner au marché une dimension continentale, à la mesure des investissements nécessaires, c'est toute l'évolution technique et économique qui fait surgir rapidement de nouvelles réalités régionales : le régionalisme nouveau n'est qu'un aspect ou un reflet de la mutation de notre temps.

Au moment où s'opère celle-ci, génératrice d'exode rural, de reconversions, de licenciements, l'inégale aptitude des régions à bénéficier des investissements, de l'industrialisation — en un mot, de la croissance économique — fait apparaître ou réapparaître un nouvel esprit d'apparte-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

nance régionale. Aujourd'hui les régions se définissent ou se réaffirment par les problèmes qu'elles ont à résoudre — bien plus que par le cadre géographique, le milieu naturel et les caractères humains. Leur réalité n'est pas liée d'abord à la délimination de circonscriptions et à la création de structures administratives : le problème est bien plutôt de savoir si ces circonscriptions et structures correspondent à la réalité régionale — pour l'action.

Prise de conscience économique et sociale, réaction parfois contre une aliénation culturelle brutalement accélérée par la mutation économique, le régionalisme moderne est encore plus que cela, nous le verrons : devant l'extension constante du domaine des interventions de l'Etat, c'est aussi une aspiration instinctive et raisonnée à plus d'humanisme dans l'aménagement et le fonctionnement des pouvoirs publics, et à plus de responsabilité dans la gestion des affaires de la Cité. Cela est aussi, par réaction, une conséquence de l'évolution de notre société. L'accroissement du rôle de la collectivité suscite d'autant plus l'exigence d'un Pouvoir rapproché des hommes que l'Etat lui-même semble encore dépassé par la perspective de l'instauration d'un Pouvoir supranational. Ainsi, la dimension régionale est bien soeur et contemparaine de la dimension continentale. Elle en est même le corollaire, l'instauration d'un grand marché continental rendant l'action — avec toutes ses implications — indispensable en même temps que possible.

2. Une volonté de participation.

Face à la mutation qui s'opère, et qui peut aussi bien conduire à un équilibre nouveau qu'à un déséquilibre aggravé, dans la distribution des activités économiques et la participation au progrès, sur le territoire national comme en Europe, les responsables régionaux, les hommes d'affaires, les élites locales éprouvent en France un sentiment d'impuissance : alors que l'échéance du Marché commun est imminente et que leur Gouvernement les incite à l'action, les moyens d'agir leur échappent. Le régime financier des collectivités locales leur interdit les initiatives d'envergure, qu'ils ne sont d'ailleurs pas toujours préparés à prendre. Le cadre municipal, cantonal ou même départemental est souvent trop restreint pour certaines actions économiques. La CODER, dont les membres ne sont pas élus et dont le rôle est consultatif, n'a pas de véritables moyens d'action. Et Paris, tout en se voulant responsable, donne trop souvent — et par la force des choses — l'impression d'avoir maintenant beaucoup trop à faire, c'est-à-dire autre chose que de s'occuper concrètement de la création d'emplois à Saint-Flour, à Quimper ou Bastia.

De l'impuissance à la frustration, il n'y a pas loin. Comme du sentiment de frustration à celui de révolte.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

— « A force de centralisation et d'irresponsabilité », me disait dernièrement un grand industriel alsacien, président de l'une des plus actives associations d'étude des problèmes régionaux, « on nous a donne une mentalité de quémandeurs et d'irresponsables... En nous habituant à tout attendre de Paris, on casse le ressort qui devrait dans chaque région, nous faire agir et entreprendre... » Et, comme le notait M. Michel Drancourt, « nous sommes tellement habitués à croire que l'Etat nous doit tout que nous l'accusons de tout ce qui ne fonctionne pas ».

Alors aussi qu'il devrait sauter aux yeux les moins avertis que la vie d'une région ne se divise pas et que le tissu économique régional est formé d'un ensemble de fils qui ont pour noms transports, énergie, logements, mais aussi : université, centres de recherches, activités culturelles, centres de décision etc... — et que la vigueur de chacun de ces éléments suppose une assez large autonomie de gestion (j'en appelle, en matière de recherche, aux Prix Nobel Jacob, Lwoff et Monod), nous voyons encore trop souvent les problèmes entièrement nouveaux que pose la mutation économique de la France abordés dans une perspective traditionnelle et centralisatrice. On semble encore, dans certains services, largement ignorer la nécessité, soulignée cependant par le général de Gaulle et M. Pompidou — de décentraliser l'initiative et de libérer, au service de l'expansion économique, des énergies que trop d'entraves risqueraient fort, après les avoir longtemps stérilisées, d'orienter un jour dans quelque autre voie.

Devant l'ampleur des problèmes à résoudre — et à résoudre là où ils se posent — cette volonté d'être responsable fait pratiquement, l'unanimité des hommes avertis : en Bretagne, par exemple, c'est au delà de toutes leurs appartenances politiques que les Bretons se sentent solidaires devant la mévente, le sous-emploi, le chômage ; et, en Franche-Comté, autre exemple, n'y a-t-il pas une conclusion à tirer du fait qu'un emprunt lancé par la ville de Dole (28.000 habitants), fief de M. Jacques Duhamel, a pu être couvert en un temps record, dès lors que chaque habitant avait pu être informé — par la municipalité, les syndicats, les organisations professionnelles ou commerciales — de l'affectation des crédits et de l'intérêt des réalisations projetées ?

La même évolution sociale et psychologique qui a rendu nécessaire, par exemple, une adaptation du règlement militaire impose, a fortiori, une évolution des rapports entre Administration et administrés, surtout quand on ne cesse de souligner la nécessité de faire participer les populations à la réalisation du Plan. « Etre libre, dans les années 60, écrivait M. Pierre Mendès-France, c'est participer aux décisions ». Et quelles que soient encore les lacunes, souvent fort graves, dans l'information des masses et donc dans l'éducation civique des hommes, il n'est pas douteux que ceux-ci

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

aspirent, de plus en plus nombreux, pour ce qui concerne leur vie quotidienne, leur milieu naturel, leur région, à une civilisation des responsabilités qui leur permettra, en quelque sorte, de « récupérer l'Etat ».

Comment pourrait-il en être autrement, quand cet Etat en vient à contrôler plus ou moins, l'un après l'autre, tous les domaines de la vie des hommes, de l'assistance médicale à la formation ou l'orientation professionnelle, de l'enseignement aux activités dites culturelles, de l'orientation économique à l'information ? Un réajustement, une adaptation s'imposent, au niveau des communautés intermédiaires et, particulièrement, de celles auxquelles la poussée démographique, l'évolution des techniques, la mutation économique et sociale confèrent une réalité et une vitalité nouvelles.

Ce qui, depuis deux ou trois décennies déjà, apparaissait en France comme indispensable dans l'ordre administratif et s'est imposé également en matière économique, budgétaire ou même militaire — c'est-à-dire une large décentralisation — s'impose aussi de plus en plus en matière culturelle, sociale et politique. Ne nous y trompons pas : la régionalisation des partis politiques ou des syndicats, leur adaptation aux nouvelles circonscriptions régionales, correspondent à une aspiration déjà réelle des populations, qu'un homme tel que M. Giscard d'Estaing semble avoir fort bien comprise. Pour éveiller des échos profonds dans ces populations, pour susciter l'adhésion, il faut maintenant parler, en termes directs, de problèmes qui ne se situent pas dans la sphère lointaine du « domaine réservé » de l'Etat — ou du Chef de l'Etat. L'extension et la densité croissantes des compétences étatiques, la complexité de la vie économique et sociale appellent une évolution et presque une révolution des institutions : de cet Etat, de cette société, les hommes veulent maintenant, à leur niveau, contrôler plus directement une part. Ils veulent participer. Pour l'Etat moderne, une redistribution s'impose.

L'inéluctable évolution qui, des premières mesures de décentralisation économique, conduit à un aboutissement administratif et politique déjà prévisible, éveille ainsi dans toutes les régions des aspirations à la gestion autonome des affaires qui les concernent en propre. Nous ne pouvons assurément pas réduire ces aspirations aux proportions de simples revendications de notabilités locales en quête de prébendes ou d'honneurs. Il s'agit, encore une fois, d'un mouvement profond et très général — au point de favoriser la démagogie et beaucoup d'illusions. Et si nous assistons, dans tous les pays modernes, à une évolution vers la personnalisation du pouvoir, il semble que le même phénomène tende à se vérifier également au niveau régional. L'aspiration à la responsabilité, à une certaine forme d'autonomie pour l'action régionale s'exprime aussi, d'une certaine manière, par la recherche d'hommes politiques régionaux, capables de représenter

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

leur province, d'en animer les activités et d'en défendre les intérêts. Toutes proportions gardées, on attend d'un Jacques Chaban-Delmas ou d'un Edgar Faure, dans leur province respective, ce que l'on escompte du général de Gaulle au niveau national ou international.

Au reste, ce n'est pas seulement en France que se manifeste cette nécessité de décentraliser l'initiative, de déconcentrer l'Etat, et cette volonté des habitants des régions de participer largement à la gestion de leurs affaires. Mais bien dans tous les pays modernes d'Europe, dans toutes les régions en mutation. Que l'on en juge, par exemple, sur les deux déclarations suivantes, la première, de M. Pierre Marcilhacy et la seconde de M. Peter Wilsher, dans le *Sunday Times* du 4 décembre 1966 : « Tant que les régions ne disposeront pas d'une certaine autonomie de gestion, déclarait le Français, et du droit de se créer des ressources, elles seront incapables de lutter contre les forces attractives de la capitale, dans laquelle résident tous les services qui, en définitive, prennent les décisions techniques ou financières essentielles. Elles resteront ce que, en droit civil, on nomme des incapables ». Et, de son côté, le Britannique écrivait : « Aussi longtemps que les conseils régionaux ne seront que des parlotes *(talking shops)* et que le pouvoir de décision demeurera entièrement dans les mains soit du gouvernement central, soit dans celles d'une autorité locale fragmentée, tous les brillants bavardages sur les régions et leur développement organique resteront un beau voile cachent la misère qui s'envenime et une lente gangrène économique ».

Que l'on y vienne par des cheminements économiques, administratifs ou politiques, on aboutit, dans la plupart des pays d'Europe, à des conclusions tout à fait convergentes, et une même nécessité s'impose, comme un remède topique : face aux problèmes du déclin et du développement des régions, face à l'évolution de la société et de l'Etat, il est devenu urgent de susciter et de mettre à l'œuvre des responsables régionaux. Comme l'écrivait dans *Le Monde* (3) le professeur Jules Milhau, « dans un monde où l'économique tend de plus en plus à primer la politique, la démocratie passe inévitablement par la région ». Et l'efficacité non moins que la démocratie.

3. L'évolution régionale.

Même si les régions sont inéluctablement destinées à gagner en substance et à évoluer vers l'autonomie, il reste évident que semblable évolution ne peut se faire du jour au lendemain, quelle que soit l'urgence due à l'imminence de la grande confrontation européenne. Ce serait manquer

(3) 27 juillet 1966, « Région et Démocratie » (libres opinions).

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

singulièrement de réalisme et de prudence que de vouloir forcer la nature des choses : par la complexité même de sa nature et de son objet, l'évolution régionale implique certaines conditions préalables — économique, financières et aussi humaines — dont la réalisation ne dépend pas seulement de décisions législatives ou réglementaires et demande du temps.

S'il est relativement facile de décentraliser l'administration et de déconcentrer l'exercice de l'autorité ; s'il est concevable, entre autres mesures, de décider que la direction des grandes entreprises devra se trouver dans la région même où sont installés leurs principaux établissements — quitte à disposer d'une antenne à Paris — il s'en faut pourtant de beaucoup que la décentralisation ne rencontre pas de sérieux obstacles dans la nature même des choses et, dans la formation des hommes et l'information sur les choses. Pour celle-ci, on sait à quel point la connaissance des réalités régionales et, en particulier, la comptabilité régionale sont encore peu satisfaisantes dans l'ensemble de l'Europe, où la France est encore pratiquement seule à disposer, par exemple, de statistiques sur l'évolution des revenus réels établis par régions. Mais on insiste moins souvent sur l'insuffisante formation des hommes, que reflètent les erreurs commises dans la gestion des collectivités locales et relevées notamment dans le Rapport de la Cour des Comptes.

En fait, il serait maintenant de toute première nécessité de former systématiquement un personnel qualifié pour l'administration régionale. Une *Ecole nationale d'administration régionale* rendrait de très grands services et, d'ailleurs, étant donné l'évolution régionale convergente que nous pouvons observer dans toute l'Europe et que nous évoquerons à nouveau ultérieurement, l'idée de la création d'un *Institut européen d'administration régionale* pourrait être à retenir pour la future Université européenne, dont le projet devra bien sortir un jour des dossiers où il est enfoui. Une doctrine européenne de l'évolution régionale pourrait sans doute s'y élaborer, en se fondant sur les diverses expériences nationales.

A cet égard, pourquoi ne pas poursuivre en France, mais en allant cette fois dans la voie d'une véritable décentralisation, l'expérience de réforme administrative dont j'avais présenté le premier projet en 1956 et qui fut faite, avec un plein succès, voici sept ans, dans les régions-témoins de Bourgogne et de Haute-Normandie ? Nous verrions bien, *in vivo,* et sans courir le risque d'une expérimentation générale, si et comment la région peut assumer progressivement les tâches qui lui seront un jour imparties.

A supposer qu'il en soit ainsi dans l'ensemble du territoire et que l'évolution régionale ne soit plus freinée par manque d'hommes compétents et de connaissances, ainsi que par l'insuffisance de moyens financiers, les exigences mêmes du développement imposeraient encore des

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

limites assez vite atteintes à l'autonomie régionale et cela même dans le domaine des compétences susceptibles d'être normalement reconnues à des autorités régionales décentralisées. Comment concevoir, en effet, le développement régional sans une autorité d'arbitrage et de coordination entre les actions menées au sein des diverses régions ? Il y a, évidemment, quelque naïveté, chez un certain nombre d'apôtres du régionalisme sentimental, à s'imaginer que décentralisation et autonomie puissent suffire par elles-mêmes à rendre possible la solution des problèmes de développement régional.

Alors que ces problèmes sont dûs, somme toute, en grande partie, à l'inégale aptitude des régions à se prêter au progrès de l'économie et que les déséquilibres régionaux découlent et s'aggravent d'une confrontation, qui pourrait devenir catastrophique en Europe si nulle intervention ne venait contrecarrer l'effet de la seule pesanteur économique il serait tout à fait illusoire et terriblement dangereux de prétendre aboutir à un développement harmonieux des régions sur l'ensemble du territoire sans action concertée au niveau national et européen. Le marché devenant continental, c'est évidemment dans la perspective de l'Europe que l'aménagement du territoire doit être désormais envisagé à moyen et long terme.

Quel que soit le niveau auquel elle doive se faire de la manière la plus efficace, une indispensable coordination imposera donc une limite assez vite atteinte à l'autonomie, sous peine de rendre celle-ci finalement plus nuisible que salutaire, au moins dans le domaine économique et social. Et l'expérience prouve — en Allemagne fédérale, particulièrement, dont nous aurions intérêt à mieux connaître les institutions administratives — qu'en d'autres matières, notamment dans le domaine culturel, une trop grande liberté d'action n'est pas sans sérieux inconvénients sur le plan pratique et que des limitations plus ou moins volontaires finissent par s'imposer en vue de parvenir à un équilibre satisfaisant. La mesure de décentralisation nécessaire et souhaitable n'est pas donnée, en effet, par des slogans et par l'anti-étatisme systématique.

Enfin et surtout, cette coordination serait de peu de signification sans l'exercice d'une solidarité inter-régionale agissante, qu'elle soit nationale ou européenne. Seul l'Etat, national ou supra-national, peut être en mesure, par ses investissements, par ses réalisations d'infrastructure, de procéder à de véritables tranferts de revenus au bénéfice des régions les moins favorisées et sous les formes les plus diverses : c'en est une, par exemple, que de supporter le déficit d'*Air-Inter,* dont plus du tiers provient de l'exploitation de son réseau breton. On hésiterait à énoncer de telles évidences, si force n'était de convenir que cet aspect des choses est souvent négligé par certains extrémistes et démagogues du régionalisme, peu soucieux d'une présentation objective et raisonnable des faits. Reven-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

diquer des responsabilités, vouloir prendre en main la gestion des affaires régionales est compréhensible et souhaitable, mais encore faut-il — et nous retrouvons là le problème de l'information et de la formation — admettre que la simple autonomie de la pauvreté a rarement créé la richesse... Une décentralisation abusive porterait gravement préjudice aux régions les plus faibles.

A cet égard, si éloigné soit-on parfois en la matière, des idées professées par M. Michel Debré, pour qui seule l'existence « d'un pouvoir très fort, voire tyrannique » permettrait d'envisager la vaste région et, à ce niveau, une réelle décentralisation, il faut bien reconnaître qu'il est encore assez chimérique, de la part de certains régionalistes, d'attendre ou de feindre d'attendre davantage de l'Europe que de la solidarité nationale. Par la force des choses, il faudra bien un jour que s'effectuent aussi certains transferts de revenus, des régions riches aux régions pauvres de la Communauté européenne — et c'est déjà, en somme, ce qui se produit avec les remboursements du *Fonds social européen* et la politique agricole commune, sans parler de la *Banque européenne d'investissements*. Mais, vraiment, en serait-il ainsi, au moins dans les conditions présentes, si, par hypothèse, les Etats s'étaient abstenus d'intervenir en la matière et avaient renoncé prématurément à jouer leur rôle. Même en venant directement à Bruxelles plaider la cause de leurs produits agricoles, les Bretons n'y seront entendus que, d'abord, parce qu'il sont des Français et les Siciliens ou les Bavarois, parce qu'ils sont des Italiens ou des Allemands.

Quoi qu'il en soit, il s'en faut de beaucoup que les limites raisonnables d'une large décentralisation puissent être atteintes en France avant quelque temps et il y a donc tout lieu de penser, comme l'a souligné M. Louis Joxe, que la région va évoluer. Jusqu'où ira cette évolution ? Il n'est évidemment pas facile de le dire maintenant, et encore moins dans les limites d'un tel article. Mais on peut le faire cependant, de manière bien schématique et conjecturale, pour ce qui concerne l'économie en considérant, d'une part, que les compétences de la région ne pourront se limiter seulement à celles des départements dont elle se compose et, d'autre part, que tout ce qui concerne l'orientation générale de l'économie dépasse les régions. Cela, même si celles-ci peuvent et doivent être normalement appelées à participer un jour à l'exercice du pouvoir législatif et parlementaire, comme le permettrait une réforme du Sénat qui ferait de celui-ci leur représentant.

Entre ce qui peut être laissé aux départements et ce qui ne peut être confié qu'à l'Etat, la marge est fort appréciable. Si, du département à la région, certains tranferts de compétences sont devenus nécessaires, il est clair en revanche que les attributions de la région doivent procédér, pour l'essentiel, d'une décentralisation et d'une déconcentration de certaines

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

responsabilités étatiques. Dans cette perspective — et en dehors de la grande question de la dimension et du nombre des régions — on peut envisager, se succédant à un rythme raisonnable, des mesures telles que : l'accroissement progressif de la compétence et de la responsabilité des CODER, avec octroi d'un budget de fonctionnement et d'études ; la réforme de leur mode de désignation, par élection indirecte puis directe ; la transformation de ces commissions en assemblées régionales, éventuellement assistées d'un conseil économique régional formé de spécialistes ; l'apparition d'un exécutif régional doté de ressources propres et dont l'organisation donnerait aussi au représentant de l'Etat, préfet ou gouverneur, un certain caractère de représentant de la région ; le transfert à la région d'une partie des attributions préfectorales et des services administratifs correspondants... Il y a lieu de noter, à cet égard, l'intérêt d'une proposition des élus locaux de Haute-Normandie visant à confier la gestion d'un établissement public régional d'aménagement à un Conseil comprenant une majorité de conseillers généraux et de maires et une minorité de représentants des activités économiques des départements.

Enfin, hors de l'économie, dans un régime moderne, à caractère présidentiel accentué, on aboutirait ainsi, logiquement, à ce que soit progressivement transférée aux régions une part très substantielle des attributions administratives de l'Etat contralisé, mis à part évidemment ce qu'il est convenu d'appeler le « domaine réservé ». Et ne serait-ce pas normal ? Pour demeurer équilibré, le régime présidentiel implique, autant qu'il la rend possible, une large décentralisation. Nul ne peut affirmer que le général de Gaulle, si soucieux de mettre en évidence les premières institutions régionales lors de ses derniers voyages en province, n'ait pas des intentions précises à cet égard. Certaines de ses déclarations, en tout cas, le laissent supposer et l'on imagine mal que l'œuvre de réorganisation et de rajeunissement à laquelle il s'est attaché ne comporte pas un chapitre régional.

Pour la France particulièrement, une telle évolution, même assez lente, fera ou ferait presque figure de révolution. Mais enfin la centralisation a joué son rôle historique. Elle a fait son temps. La décentralisation, en elle-même, n'est pas anti-étatique. Et au temps de l'unification de l'Europe, s'imaginerait-on que notre vieux système administratif puisse échapper à la mutation qui remet en cause nos structures économiques et sociales, autant que nos modes de penser ?

4. Vers l'Europe des Régions.

A l'époque même — et ce n'est pas une coïncidence — où ils apparaissent trop faibles pour assumer longtemps encore, avec toute l'efficacité souhaitable, les responsabilités essentielles de la souveraineté — défense,

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

diplomatie, monnaie, orientation générale de l'économie, qui doivent prendre une dimension continentale — voici donc que les Etats semblent menacés, du dedans, sur un deuxième front : la centralisation ne permet plus de résoudre les problèmes, à dimension régionale, que fait surgir ou qu'aggrave la mutation économique.

C'est en effet — nous l'avons déjà noté — dans le continent tout entier, et à l'Est comme à l'Ouest, avec un certain décalage, que se manifestent, nourris et fortifiés par le chômage, le sous-emploi et la prise de conscience du sous-développement, des mouvements régionalistes plus ou moins sérieux, plus ou moins actifs : dans des conditions économiques et sociales comparables, les mouvements bretons — MOB (Mouvement d'organisation de la Bretagne) et CELIB (Centre d'étude et de liaison des intérêts bretons) — ont leurs équivalents en Ecosse et au Pays de Galles ; le mouvement wallon est ,lui aussi, étroitement lié au déclin de l'industrie de la partie sud de la Belgique, tout comme le mouvement flamand a été provoqué en grande partie par l'insuffisante industrialisation de la partie nord de ce pays, et le mécontentement des Corses de leur côté s'explique, à peu de chose près, comme celui des Sardes ou des Siciliens... Le climat général de « décolonisation » et de remise en cause de l'ordre établi, qui s'affirme universellement, n'est évidemment pas étranger à la multiplication de ces phénomènes.

Sans vouloir, encore une fois, attacher trop d'importance aux succès électoraux du mouvement basque « Embatta », du parti gallois « Plaid Cymru » ou du « Parti nationaliste écossais » — auquel l'amour du folklore n'est pas tout à fait étranger — force est de convenir que ces organisations politiques correspondent à quelque chose de plus que de simples aspirations « culturelles ». Le malaise économique et social vient, en effet, réveiller cà et là de vieux particularismes ethniques et linguistiques, que l'on brandit un peu comme des drapeaux et dont le renouveau — souvent illusoire — avive à son tour le malaise social, en lui donnant un caractère politique et affectif plus prononcé. Ce que certains auteurs ont appelé le « renouveau ethnique », en lui accordant souvent une importance qu'il est, au fond, fort loin d'avoir, provient sans doute en partie, nous l'avons vu, d'une réaction assez justifiée contre le nivellement et l'uniformisation des cultures et des modes de vie et l'emprise croissante de l'Etat. Mais l'aspect économique et social est déterminant. La crise de l'emploi est le bouillon de culture des particularismes, d'autant plus que les régions qui ont le mieux préservé leurs caractères propres sont généralement périphériques et sous-développées. Le particularisme culturel, au vingtième siècle, existe rarement à l'état pur, même en Catalogne ou au Pays basque espagnol : si favorisées qu'elles soient par rapport au reste de l'Espagne, ces provinces n'en ont par moins, assez généralement,

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

le sentiment très vif d'être exploitées économiquement et de supporter la charge du sous-développement relatif de péninsule, sans que soit reconnue pour autant leur personnalité régionale.

Quoi qu'il en soit, n'est-il pas frappant de constater que de mêmes problèmes se manifestant par des symptômes identiques, dans toute l'Europe, ont conduit les gouvernement à rechercher des solutions qui, finalement, sont régionales ? En partant de considérations et avec des méthodes très différentes, la Grande-Bretagne — qui vient de rappeler quelle importance vitale elle attache à sa politique de développement régional — en est arrivée, comme la France, à créer des conseils économiques régionaux, pour lesquels l'opinion, dans chaque région, réclame des pouvoirs élargis. Et, parmi les membres de son Cabinet, le Premier Ministre britannique compte désormais un ministre des affaires écossaises et un ministre des affaires galloises...

Que nous envisagions le cas de la Belgique — qui, de plus en plus, aux yeux de maints observateurs étrangers, semble devoir recourir au fédéralisme, tant la prise de conscience des trois communautés régionales est patente en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles — ou que nous considérons le cas de l'Italie, dont l'évolution régionale, en dehors même du Val d'Aoste et du Haut-Adige, constitue le problème intérieur essentiel, nous voyons là, tout comme en France, en Grande-Bretagne et dans plusieurs pays de l'Est européen, s'affirmer la nécessité de donner à des problèmes régionaux des solutions à leur niveau. Même en Suisse, la dimension régionale s'impose et l'on commence à y parler de « syndicat de cantons » et de « Romandie » pour les cantons de langue française.

Dans toutes les rencontres internationales d'experts en économie régionale — dont l'une des plus marquantes furent les Congrès des économies régionales tenus à Rome, en 1965, et à Madrid, au printemps 1967 — la nécessité s'impose de faire participer les populations à la mise en valeur de leurs régions respectives, par l'intermédiaire de leur représentants et pour des raisons de simple efficacité. Particulièrement significatif est le cas de la Tchécoslovaquie, où le directeur de l'Institut d'économie de l'Académie des Sciences, M. Ota Sik, déclarait sans ambages qu' « une centralisation trop rigide freine le développement économique dans le domaine de l'efficacité »...

La mise en valeur des régions insuffisamment développées est d'autant plus urgente en Europe occidentale, répétons-le, que l'instauration effective du Marché commun va bientôt accélérer davantage encore, dans toute la Communauté européenne, les effets de la mutation économique. Mais il faut malheureusement convenir que les progrès réalisés en matière de libéralisation des échanges n'ont pas trouvé leur équivalent — et leur antidote — jusqu'à présent, dans le peu qui a été fait en vue du dévelop-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

pement régional harmonisé, prévu pourtant, dès son préambule, par le Traité de Rome. C'est là un problème d'extrême gravité, dont l'opinion n'a pas suffisamment pris conscience : il pourrait bien, un jour, réserver d'amères surprises et ce n'est pas sans raison que M. Jean Rey, Président de la Commission européenne, plaçait la politique régionale au premier rang de ses préoccupations, lors de sa toute première conférence de presse.

Le moment, certes, n'est pas encore venu où, selon les propres termes de M. Marjolin, « à l'intérieur de chaque Etat de la Communauté, les décisions essentielles seront prises en fonction de la contribution qu'elles apporteront à la consolidation de l'unité européenne » — ou en conséquence de celle-ci... Mais déjà apparaissent, d'une part, l'urgence de promouvoir une politique de développement régional beaucoup plus intense — si l'on ne veut pas voir s'aggraver dramatiquement les déséquilibres régionaux à l'intérieur de la Communauté — et, d'autre part, la nécessité de coordonner, d'un Etat à l'autre, les initiatives prises en matière de développement régional. En effet, M. Pompidou l'a souligné à plusieurs reprises, l'aménagement du territoire doit devenir la grande affaire de l'Europe », comme de la France. Mais pourra-t-on régler cette grande affaire sans un minimum de programmation et de solidarité effective, c'est-à-dire financière ? Solidarité dont les remboursements du « *Fonds social européen* » et la théorie du « juste retour » aux Etats de sommes équivalant à peu près à leurs contributions, ne donnent pas encore une idée très rassurante.., mais solidarité aussi qu'il est urgent de faire entrer dans les faits au bénéfice de tous, les uns acceptant des sacrifices financiers supérieurs à ceux de leurs partenaires, les autres consentant à ce que leur développement se fasse suivant une orientation et dans une perspective européenne avec toutes les conséquences économiques, démographiques et sociales qui en découleront.

Entre autres mesures à prendre dans cette perspective, la création d'un organisme spécialisé, d'un « *Conseil consultatif européen de l'aménagement du territoire* » semble maintenant très souhaitable (4). La mission d'un tel organisme ne devrait pas être limitée au seul examen des problèmes de coordination entre les mesures d'ordre économique prises par les divers Etats membres dans l'application de leurs politiques respectives d'aménagement du territoire. Elle devrait porter aussi, bien entendu, sur les possibilités d'harmonisation des mesures d'ordre administratif, de façon à favoriser une évolution convergente des structures régionales et à éviter que ne se fasse sentir, dans quelques années, la nécessité d'un rapprochement

---

(4) Cf *Le Monde* du 27 août 1964 déjà cité. « De l'Europe des Etats à l'Europe des Régions », III. Unifier dans la diversité.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

des divers systèmes administratifs régionaux, dont nous pourrions tenter de faire l'économie.

Enfin, comme il y a été fait allusion plus haut, la création d'un « *Institut européen d'administration régionale* » pourrait permettre à des spécialistes, non seulement de former des fonctionnaires de valeur, mais aussi d'élaborer une doctrine européenne de l'évolution régionale et de l'aménagement du territoire. Ne revenons pas sur cet aspect de la coordination qui reste à réaliser entre des efforts trop dispersés et, parfois, contradictoires. Et ne nous faisons pas trop d'illusions sur les perspectives de réalisations concrètes à court terme. Tant il est vrai que l'on peut souhaiter le Marché commun et l'Europe unie sans en accepter toutes les conditions ni en vouloir toutes les conséquences...

Parmi ces conséquences, la décentralisation progressive des Etats unitaires, puis la diminution du rôle des Etats nationaux nous apparaissent comme inéluctables : voués, en effet, à perdre, vers le haut, certaines de leurs attributions de souveraineté, sans la dévolution desquelles il n'est guère d'Europe politique concevable, les Etats nous semblent bien destinés, en même temps, à prendre dans toute l'Europe une forme largement décentralisée.

Ce qui se fait et va se faire sous la pression des nécessités économiques et sociales sera encore facilité et accéléré par l'évolution des idées à l'égard des Etats. Malgré leur caractère encore évident de nécessité, leur prestige est déjà atteint, leur puissance décline. Les réflexes de défense et de solidarité qui contribuaient à justifier et à renforcer leur structure rigide et centralisée ont en grande partie cessé de jouer. Comme aucun pays européen occidental ne se sent menacé par un péril extérieur qui ne concerne aussi le reste de l'Europe, l'Etat en tant que communauté de défense cesse d'être le recours suprême et trouve moins d'appui que jadis dans un patriotisme purement national qu'il y a lieu de croire assez généralement déclinant. Inversement, c'est de la permanence des sentiments de solidarité nationale — et non pas du maintien de formes d'organisation dépassées — qu'ils tireront leurs chances de survie, même avec des compétences diminuées.

Si l'évolution à laquelle nous assistons doit se poursuivre, comme tout semble l'annoncer, nous en viendrons à ce que l'on peut appeler « l'Europe des Régions ». Que serait en effet une Europe composée d'Etats décentralisés, mais dont les attributions supérieures — celles du « domaine réservé » — auraient été tranférées à un Pouvoir européen ? Il est possible de répondre à cette question en imaginant ce que deviendrait la République fédérale d'Allemagne dont le Gouvernement fédéral aurait perdu l'essentiel de ses attributions : un ensemble organisé de régions diverses, mais de même langue et de même culture. L'Europe de demain ou

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

d'après-demain verra-t-elle donc les Etats d'aujourd'hui réduits à la condition de corps intermédiaires, d'institutions nationales, gestionnaires du patrimoine commun aux communautés régionales, régions dont se composent les nations ? En tout cas, même si l'Europe dépasse le stade de la confédération et parvient à celui d'Etat fédéral, la survivance des nations imposera le maintien d'institutions spécifiques.

Regroupement des communes rurales en nouveaux cantons ou syndicats, regroupement des départements en régions nouvelles ; regroupement des nations en une communauté continentale ; communes, départements, Etats semblent bien dépassés. Est-ce à dire que ces derniers, encore indispensables aujourd'hui, soient définitivement condamnés à terme ? On ne saurait encore l'affirmer avec certitude ; ils peuvent décliner sans toutefois complètement disparaître. Mais il n'est, en tous cas, pas surprenant de constater que les partisans les plus déterminés de l'Europe sont aussi les adversaires résolus de la centralisation étatique.

A l'évidence, en effet, unir l'Europe ne peut se faire sans lutter contre les déséquilibre économiques et sociaux régionaux, qui compromettraient l'unité bien plus gravement encore que les frontières politiques. Unir l'Europe, c'est donc accepter l'évolution des régions vers une autonomie raisonnable. Mais pas seulement comme une nécessité technique du développement : bien plutôt comme un aménagement indispensable de la société, qui permette également aux hommes de participer à la gestion des affaires publiques en des communautés suffisamment proches d'eux, dans leur diversité.

Unir, faire, refaire, ou tout simplement continuer l'Europe quand approche l'An 2000, cela est-il pensable sans la recherche d'un nouvel humanisme qui doit constituer au fond, la finalité même et la justification de toute l'entreprise européenne ?

★