

POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1981

19

régions

yves mény

les crises de l'Etat

sabino cassese

régions, Etats, Europe

bruno de witte

les élites régionales

robert putnam

le cas italien

rinaldo locatelli

les espaces frontaliers

hervé guillorel

le mouvement breton

jack hayward

France : histoire d'un échec

vincent wright

objections jacobines

michel rocard

l'idée régionale

pierre sadran

la réforme socialiste

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Jean-Luc Parodi, Hugues Portelli.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean Raes, René Rémond,
Jacques Rigaud, Jacques Robert,
Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Périodiques
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

1980	(4 numéros de 200 pages)		
	France	160 F	Etranger 195 F
1981	—	170 F	— 200 F
1982	—	190 F	— 230 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

19

Régions

Yves MÉNY. — Crises, régions et modernisation de l'Etat.....	5
Sabino CASSESE. — Etats, régions, Europe	19
Bruno DE WITTE, Thomas GRUNERT, Miguel SATRUSTEGUI. — Les élites politiques régionales.....	27
Robert PUTNAM, Franco PAVONCELLO, Robert LEONARDI, Rafaella NANETTI. — L'évaluation de l'activité régionale : le cas italien..	39
Rinaldo LOCATELLI. — Les espaces frontaliers	59
Les régions en Europe, cartes et fiches techniques.....	67
* * *	
Hervé GUILLOREL. — Problème breton et mouvement breton....	83
Jack HAYWARD. — Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France	103
Vincent WRIGHT. — Questions d'un jacobin anglais aux régionalistes français.....	119
Michel ROCARD. — La région, une idée neuve pour la gauche.....	131
Pierre SADRAN. — Les socialistes et la région.....	139
Le problème régional en France : bibliographie sélective et thématique	149

Chronique de l'opinion publique : Profil de l'année politique, Jean-Luc PARODI et Olivier DUHAMEL.....	153
Chronique constitutionnelle française, Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (mai-août 1981).....	163
INDEX 1981.....	192

ISSN 0152 0768

1^{re} édition : 4^e trimestre 1981

© Presses Universitaires de France, 1981
108, Bd Saint-Germain, 75006 Paris

Régions

1981 : par les vertus d'une élection et de l'alternance, le problème régional revient en France au premier plan de l'actualité. Cette situation est quelque peu paradoxale, tant il est vrai qu'il y a un abîme entre l'absence de débat récent sur ce sujet (après que des déluges d'éloquence l'ont transformé en lieu commun) et la priorité absolue que le gouvernement Mauroy a accordée aux problèmes de régionalisation et de décentralisation. A vrai dire, l'évolution qui se prépare est dans la ligne d'une logique et corrige une anomalie.

La logique est celle de l'évolution de la Gauche depuis vingt ans. Sa longue traversée du désert lui a permis de se détacher des attitudes et des réactions trop exclusivement inspirées par des situations conjoncturelles (par exemple le refus ou la critique des institutions de la V^e République) et lui a donné le temps de se forger un programme. De ce point de vue, le programme socialiste en matière de décentralisation est significatif des mutations sociologiques qui ont affecté ce parti depuis dix ans. Les sensibilités qui s'y manifestent sont diverses, mais du moins le courant décentralisateur a-t-il conquis une large place au sein d'une formation héritière de traditions jacobines.

L'anomalie était celle d'une France centralisée, exemple unique en Europe d'une concentration formelle du pouvoir entre les mains du gouvernement central. Même si cette centralisation est atténuée par toutes sortes de contrepoids politiques et administratifs, la distribution du pouvoir n'en reste pas moins déterminée par ce trait fondamental. Si la politique régionale annoncée se matérialise, la France prendra une configuration plus conforme à celle de ses partenaires occidentaux.

Précisément, le phénomène régional doit être appréhendé dans une perspective évolutive et comparative. En dépit des traits qui lui sont spécifiques, le régionalisme, la régionalisation en France doivent être confrontés aux expériences étrangères. Elles permettent de mieux saisir les variables qui permettent le succès ou favorisent l'échec des tentatives effectuées au-delà de nos frontières. La tentation du narcissisme comme celle de « l'importation » artificielle doivent être évitées. Mieux comprendre le problème régional en France, confronter l'expérience nationale avec celle des pays voisins, situer le débat au-delà du clivage simpliste jacobins/régionalistes, tels sont les objectifs des contributions de ce numéro.

LES RÉGIONS SONT ÉTUDIÉES PAR

- Sabino CASSESE, professeur aux Universités d'Urbino et de Naples, enseigne actuellement à l'École supérieure d'Administration publique à Rome. A publié de nombreux travaux en science administrative.
- Bruno de WITTE (1955), attaché de recherche à l'Institut universitaire européen de Florence, prépare une thèse sur *La protection de la diversité linguistique par les droits fondamentaux*.
- Thomas GRUNERT (1950), études de science politique à l'Université de Tübingen, thèse de doctorat sur les jumelages entre villes, attaché de recherche à l'Institut universitaire européen.
- Hervé GUILLOREL (1950), assistant en science politique à Paris X-Nanterre, thèse en cours sur le colonialisme intérieur en France, travaille actuellement sur l'analyse spatiale des phénomènes politiques et sur les méthodes quantitatives.
- Jack HAYWARD (1931), professeur de science politique à l'Université de Hull (G.-B.), *The one and indivisible french Republic* (1973), *Trade Unions and politics in Western Europe* (1980).
- Roberto LEONARDI (1945), professeur assistant à l'Université de l'Illinois, Chicago (E.-U.). Suit particulièrement la politique italienne.
- Rinaldo LOCATELLI (1939), docteur en sciences politiques de l'Université de Fribourg (Suisse) ; secrétaire exécutif de la Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du Conseil de l'Europe (Strasbourg, depuis 1977).
- Yves MÉNY (1943), professeur à la Faculté de droit de Rennes, enseigne actuellement à l'Institut universitaire européen. A publié une étude sur la centralisation en France (1974), le *Dictionnaire de la Constitution* (en coll.) et une étude comparative sur la régionalisation.
- Rafaella NANETTI (1943), professeur assistant de sciences urbaines à l'Université de l'Illinois, Chicago, spécialiste de planification.
- Franco PAVONCELLO (1950), prépare un doctorat de science politique à l'Université d'Ann Arbor (Michigan, E.-U.).
- Robert D. PUTNAM (1941), professeur au Center for International Affairs, Université de Harvard (E.-U.). A publié de nombreux travaux sur les élites politiques, dont *Bureaucrats and politicians in Western Democracies* (avec Loel D. ABERBACH et Bert A. ROCKMAN).
- Michel ROCARD (1930), ministre d'Etat chargé du plan et de l'aménagement du territoire.
- Pierre SADLAN, professeur à l'Université de Bordeaux.
- Michel SATRUSTEGUI (1949), assistant à l'Université de Madrid. Thèse en préparation sur les problèmes de la formation du gouvernement en Italie, au Portugal et en Espagne.
- Vincent WRIGHT (1937), professeur à Nuffield College (Oxford, G.-B.), actuellement à l'UIE de Florence. Auteur de nombreux travaux sur le système politique et administratif français, rédacteur de la revue *West European Politics*.

YVES MÉNY

*Crises, régions
et modernisation de l'Etat*

La naissance et le développement du phénomène régional ont donné lieu à des interprétations multiples : on en a souligné les causes ethniques, politiques, économiques et culturelles ; on a théorisé l'asservissement, puis le réveil des régions (1). L'étude du *régionalisme* ou autrement dit cette analyse de *la mobilisation de la périphérie* se double de celle *des politiques* réclamées ou mises en œuvre dans le cadre de ce qu'il est désormais convenu d'appeler *la régionalisation* (2). Dans ce domaine également, la confusion demeure grande en dépit des tentatives de différenciation des formes de régionalisation : économique, administrative, politique. Car si conceptuellement la distinction peut être faite entre ces différentes politiques, un examen plus attentif ne permet guère de tracer des lignes de démarcation sûres. Les diverses formes se superposent, coexistent ou sont utilisées (forme administrative) pour l'application de la forme concurrente ou complémentaire (forme économique ou politique). En outre, les explications proposées ou les typologies qui sont construites ne répondent que partiellement à une série de questions essentielles : Pourquoi les revendications régionales se sont-elles manifestées avec tant d'acuité durant les trente dernières années ? Pourquoi disparaissent-elles alors qu'apparemment aucune réponse n'a été apportée aux demandes des promoteurs de l'action régionale ? Pourquoi certaines régions contestataires du pouvoir central sur tel ou tel terrain se montrent-elles si soumises en d'autres occasions ?

(1) Michael HECHTER, *Internal Colonialism*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1975 ; Robert LAFONT, *La révolution régionaliste*, Paris, Gallimard, 1967.

(2) Sidney TARROW, Peter KATZENSTEIN, Luigi GRAZIANO, *Territorial Politics in Industrial Nations*, New York, Praeger, 1978.

La brièveté de cette étude ne permet certes pas de répondre à toutes ces questions. Son propos sera plus modestement d'appliquer au problème des relations Centre-Périphérie la grille d'analyse proposée par Pye et Binder (3) pour l'analyse du développement politique. Dans l'ouvrage collectif *Crises and Sequences in Political Development*, Binder définit cinq zones critiques de changement ou pour reprendre sa propre expression « five crises of political development » qui ne sont pas exclusives les unes des autres et qui, au contraire, peuvent s'influencer réciproquement : *Crises d'identité, de légitimité, de participation, de distribution, de pénétration*. L'application de ce paradigme à la naissance et au développement du phénomène régional en Europe peut contribuer à discerner quels ont été les facteurs déterminants, leur influence réciproque, leur combinaison dans les transformations récentes de l'Etat-nation.

A travers l'analyse de ces cinq zones de crise, l'Etat-nation centralisé apparaît moins comme la figure ultime et parfaite de l'évolution historique que comme la cristallisation transitoire d'un processus en cours. Lui appliquant le schéma que les économistes utilisent dans le processus de développement économique, on peut dire que l'Etat-nation constitue la phase de *consolidation* qui suit la phase de *fragmentation* et précède celle de *différentiation*. L'application d'une typologie élaborée par l'école « développementaliste » ne doit cependant pas se faire sans précautions (4). Elle ne peut être utile comme grille d'analyse qu'à la condition que soient écartées les *tentations organicistes et les prétentions universalistes* sous-jacentes dans les théories du « political development » et réintroduites les dimensions *singulières et historiques* de chaque système politique.

IDENTITÉ

En dépit de son historicité, le problème d'identité est probablement l'un des problèmes les plus importants de l'époque moderne. L'identité se définit par un certain nombre d'attributs objectifs et/ou par l'allégeance subjective de l'individu à des valeurs, groupes, systèmes de référence.

Or, les organisations, de quelque nature que ce soit, églises, partis, Etats, ont toujours cherché à définir l'identité des individus

(3) PYE, *Aspects of Political Development*, Boston, Little Brown, 1967 ; Leonard BINDER et al., *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

(4) Pour une excellente analyse critique de ces théories, voir B. BADIE, *Le développement politique*, Coll. Politique Comparée, Ed. Economica, Paris, 1978.

qu'ils contrôlent en leur imposant une allégeance exclusive à l'intérieur de la sphère qu'ils contrôlent. L'Etat-nation a poussé cette conception jusqu'à ses limites extrêmes comme en témoignent le renforcement des limites territoriales, les conflits en matière de citoyenneté, etc. Il a en outre cherché à créer une identité nationale par le développement d'une histoire spécifique, « d'un vouloir-vivre collectif », d'une formation commune (éducation, service militaire). Cette formation de « l'esprit national » exclut les doubles fidélités : à la nation et à la région, ou à la nation et à des entités plus vastes telles que l'Europe. L'une des raisons de la crise d'identité, y compris dans les Etats où l'assimilation avait été la plus poussée, résulte de ce refus d'une identité duale. Ce refus peut provenir de l'Etat central qui craint les dangers de cette double appartenance ou des régions elles-mêmes que leur radicalisme conduit au sectarisme. La France a toujours adopté cette attitude tant à l'égard de ses colonies que des régions métropolitaines. Le Pays basque espagnol, certains mouvements québécois, corses, bretons ou flamands tendent à l'échelon provincial ou régional à adopter une attitude aussi sectaire.

Au contraire, les Etats fédéraux ou régionaux admettent en principe des formes plus ou moins diversifiées d'allégeance : distinction des concepts de nationalité et de citoyenneté, partage des compétences entre niveaux territoriaux, garanties constitutionnelles accordées aux parties composantes de l'ensemble, droits linguistiques et culturels protégés, etc. Toutefois l'opposition assimilation-diversification n'est pas toujours aussi radicale. L'assimilation institutionnelle peut coexister avec la diversité culturelle (Grande-Bretagne) et l'homogénéité culturelle ou linguistique (Etats-Unis, Allemagne fédérale) avec la diversification institutionnelle (structure fédérale). Chez les individus ou dans les régions elles-mêmes s'affrontent ces contradictions : les Bretons et les Basques français possèdent des spécificités culturelles qui n'empêchent pas des manifestations d'assimilation politique lors des consultations électorales (5). La trilogie de Hirschmann, *Exit, Voice and Loyalty* (6), peut servir à

(5) Sur le comportement électoral des Bretons voir notamment Philippe BRAUD, Les élections législatives de mars 1978, *RFSP*, 1978, n° 6, p. 1021.

(6) Pour une discussion et une application du modèle de Hirschmann voir Stein ROKKAN, *Entries, Voices, Exits : Towards a Possible Generalization of the Hirschmann Model*, *Social Science Information*, XIII, p. 39-53. Voir également Stein ROKKAN, *Territori, Nazioni, Partiti : verso un modello geopolitico dello sviluppo europeo*, *Riv. ital. di Sc. Politica*, n° 3, déc. 1980, p. 437. Peter FLORA, *Il Macro-modello dello sviluppo politico europeo di S. ROKKAN*, *Riv. ital. di Sc. Politica*, n° 3, déc. 1980, p. 369.

illustrer les options qui s'offrent. Le choix est bien entre la loyauté (assimilation), la sécession (et la construction d'une nouvelle identité exclusive), la protestation dont les années 60 et 70 nous ont donné tant d'exemples.

LÉGITIMITÉ

Le modèle français est caractéristique du mode de légitimation de l'Etat-nation : c'est à travers le suffrage universel accordé en principe à tous les citoyens que se forme la volonté nationale « une et indivisible ». Le principe, eomme l'on sait, emportait, au moins à l'origine, l'exclusion de toute forme de représentation fonctionnelle, partisane, territoriale. Une telle utopie n'a guère résisté à la pratique : les intérêts corporatifs ont pénétré les Parlements, les partis ont réussi à structurer la volonté des électeurs autour de clivages de classe, de religion ou d'intérêts, les représentants « de la nation tout entière » se sont révélés à l'usage des porte-parole de leur circonscription électorale.

Ce modèle rationnel-démocratique a été exporté avec plus ou moins de bonheur et d'amplitude à travers l'Europe, mais dans tous les cas, l'application du principe qui établit un lien quasi exclusif entre l'Etat et le citoyen a échoué. Il est resté en effet un lien abstrait qui ne garantit l'égalité de fait, ni des citoyens entre eux, ni des diverses composantes territoriales entre elles.

La contradiction est devenue plus vive en raison du hiatus de plus en plus net entre l'affirmation de rapports abstraits entre le citoyen et l'Etat et le développement d'une représentation politique établie sur une base territoriale. En dépit de la négation des communautés qui auraient pu concurrencer l'Etat, en dépit de la substitution de territoires artificiels (départements, circonscriptions électorales) aux territoires « naturels » (géographiques, ethniques, sociaux), l'organisation territoriale de la représentation maintient et pérennise l'élément territorial au sein de la vie politique. Le cadre territorial qui, à la limite, pourrait n'avoir aucune importance, qui pourrait selon le mot de Renaud Dulong n'être qu'une « sorte de coque vide », devient l'élément que « les acteurs sociaux ou les configurations sociales remplissent de sens pour affirmer des enjeux qui ne peuvent l'être autrement » (7). Mais parce que la légitimité est l'*ultima ratio*

(7) Renaud DULONG, Enjeu régional et luttes sociales, *Economie et Humanisme*, 241, mai-juin 1978, p. 8.

qui justifie l'existence de l'Etat, la crise de légitimité est en fait l'aboutissement quasi obligé des autres formes de crise (identité, participation, pénétration, distribution) dès lors qu'elles atteignent une certaine acuité.

Il y a crise de légitimité de l'Etat-nation par exemple lorsque l'identité régionale est considérée comme incompatible avec celle de l'Etat et que cette censure n'est plus acceptée par la population concernée. Ainsi l'enseignement exclusif du français dans les régions de cultures minoritaires a pu être accepté tant que le système scolaire a semblé le meilleur instrument de promotion pour les enfants de régions déshéritées (Bretagne, Occitanie, Corse). En revanche, la généralisation et la massification de l'enseignement ont rendu ces objectifs obsolètes et du même coup ébranlé l'acceptation d'une identité nationale qui serait exclusive d'une identité régionale manifestée par une culture, une langue propres, etc. Le même processus, mais beaucoup plus aigu, s'est produit au sein de l'Etat belge : la légitimité de son organisation a été contestée dès lors que l'une des composantes de l'Etat, la Flandre, a refusé de s'identifier avec les valeurs, la culture, la langue du groupe dominant.

La démonstration pourrait être poursuivie avec les autres domaines de crise : la légitimité de l'Etat a été contestée au nom de l'inégale distribution des ressources entre parties du territoire (cf. Mezzogiorno en Italie, Ecosse, les révoltes paysannes ou ouvrières (le *Joint* français) en Bretagne), de l'insuffisante participation de fractions de la population au gouvernement du pays (Québec, Italie, France), ou en raison des efforts de pénétration de l'Etat central vers la périphérie, tant du point de vue socioculturel que surtout institutionnel (cf. contrôle du Nord de l'Italie sur le Sud après l'indépendance et le phénomène de *Brigantaggio*, ou encore de Madrid sur la Catalogne ou le Pays Basque jusqu'à l'époque franquiste).

PÉNÉTRATION

La pénétration de la périphérie, son contrôle ont été et restent la préoccupation constante de la plupart des Etats européens. Les formes de cette pénétration (8) sont très variées et plus ou moins

(8) Charles TILLY, *The Formation of Nation-States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975 ; S. N. EISENSTADT et Stein ROKKAN, *Building States and Nations*, Beverley Hills, Sage, 1974.

frustes : pénétration militaire, strict contrôle du pouvoir central sur la périphérie, domination ou interpénétration des élites, réseau administratif, distribution des infrastructures, impérialisme culturel, etc. Ces modes de pénétration ont évolué avec le temps et les mutations technologiques ont parfois introduit de prodigieux changements (9) dans les rapports Centre-Périphérie (chemins de fer, mass media, informatique). Mais l'évolution n'est pas linéaire et ne se fait pas du mode le plus fruste vers le mode le plus sophistiqué. Les instruments de pénétration que l'on aurait pu croire réservés à des sociétés primitives ou antiques sont utilisés sans scrupules à l'époque contemporaine : répression militaire ou policière, mise au ban des langues minoritaires, etc. Les instruments de pénétration les plus efficaces sont plus subtils ou moins violents. L'Etat-nation contemporain a eu recours à l'assimilation socioculturelle, à la nationalisation des élites et des masses, à la construction d'un système économique et administratif de plus en plus intégré.

Dans la plupart des États-nations européens, cette phase d'intégration est récente. L'une des vagues de pénétration les plus puissantes s'est produite à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. Elle a pris des formes culturelles avec la généralisation de l'enseignement, économique avec l'élargissement du capitalisme moderne et son corollaire, l'industrialisation et l'urbanisation, sociales avec l'instauration du service militaire obligatoire et les guerres génératrices de brassages de population, politiques enfin avec l'introduction du suffrage universel direct et des partis dans la plupart des pays d'Europe. Cette première vague a permis l'éclosion et le développement de la crise des nationalités et s'est achevée en 1918-1920 par un redécoupage territorial qui n'avait pas eu d'équivalent depuis 1815. La seconde vague, après la seconde guerre mondiale, traduit un processus de pénétration encore plus puissant : les mass media se substituent aux instituteurs, l'intégration économique se parachève au détriment des derniers reliquats précapitalistes (petits paysans et commerçants, artisans) et provoque une gigantesque mobilité de la population, des campagnes vers les villes, et en général des régions du Sud vers celles du Nord (Andalous en Catalogne, Occitans et Corses à Paris, Siciliens et Calabrais à Milan, Gênes ou Turin). Le phénomène déborde d'ailleurs les frontières de l'Etat-nation : la

(9) Sur le processus de modernisation et de développement politique voir notamment : Samuel P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press, 1968 ; Raymond GREW, *Crises of Political Development in Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press, 1978 ; Leonard BINDER *et al.*, *op. cit.*

recherche de l'intégration économique est à l'échelle européenne, voire mondiale ; les transferts de population se font par-dessus les frontières et pas seulement au sein de chaque unité politique ; la crise de pénétration se manifeste tant au sein de l'Etat-nation lui-même que dans ses prolongements impériaux (décolonisation).

La diversité de ces modes de pénétration se manifeste également à travers la grande variété des institutions qui « codifient » les rapports Centre-Périphérie.

Dans un système fédéral constitué de parties hétérogènes autonomes et éventuellement anciennement indépendantes, le Centre doit consentir des concessions, telles par exemple la reconnaissance de l'égalité de toutes les composantes fédérées indépendamment de leur taille, de leur population ou de leur date d'entrée dans la Fédération. A l'autre extrémité de ce continuum, l'Etat central organise un solide réseau de contrôle où les agents locaux ne sont que les subordonnés du pouvoir central (modèle français traditionnel imité par l'Italie et l'Espagne). Entre ces deux extrêmes, toutes les variantes sont possibles.

La réponse qu'appelle une telle crise n'est pas uniquement institutionnelle, mais elle l'est largement : les années 60-70 ont vu la constitution du Welsh Office au pays de Galles et une tentative avortée de « Devolution » au pays de Galles et en Ecosse, la création de communautés culturelles (1970), puis de régions (1980) en Belgique, l'institutionnalisation des régions ordinaires en Italie (1970), la naissance des Communautés autonomes catalanes, basques et galiciennes (1979-1980), des tentatives multiples en France (1964, 1969, 1972, 1981).

Dans les Etats fédéraux où la rigidité institutionnelle est plus grande du fait des délicats équilibres qui président aux rapports Etats fédérés-Fédération, la réponse est plus dans les procédures que dans les mutations structurelles : *revenue sharing*, *grants-in-aid*, sont les voies qu'emprunte le *new federalism* aux Etats-Unis, tandis que l'Allemagne fédérale n'a cessé de développer le « fédéralisme coopératif » (*kooperativer Föderalismus*) en particulier depuis les années 70 (10).

Le choix des solutions jugées les plus appropriées pour favoriser l'intégration de la Périphérie a des implications variables dans l'espace et dans le temps. L'institution du cadre départemental et des préfets

(10) Constance LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, thèse dactylographiée, Université de Caen, 1979 ; Michel FROMONT, *L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949, Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 661-679.

a certainement contribué à favoriser l'intégration des provinces en France, mais elle a été la source récente de vives contestations. Ainsi que l'écrit Joseph La Palombara, « un choix spécifique de moyens pour résoudre un problème de pénétration peut dans certains contextes politiques et culturels (...) recréer ou aggraver des problèmes de légitimité » (11).

Ce choix s'appuie en effet soit sur une incorporation totale — mais difficile à mettre en œuvre — de la Périphérie, soit sur la constitution de coalitions verticales entre élites nationales et régionales. Cette intégration (ou cooptation selon le terme utilisé par Sidney Tarrow) d'une fraction des éléments périphériques « fonctionne au détriment d'autres groupes qui, sous certaines conditions, peuvent s'unir avec la classe ouvrière urbaine et menacer tout le système » (12). Les modes d'intégration périphérique vont donc fluctuer au gré du changement des élites dirigeantes. En France par exemple, durant les années 60, les gaullistes ont vainement tenté de nouer une alliance avec les fameuses « forces vives », afin d'éliminer les notables locaux liés au personnel politique de la IV^e République. Bien entendu ces stratégies nationales et les mutations qui les affectent suscitent des effets d'adaptation et souvent de résistance à la Périphérie.

Les formes de cette résistance sont multiples : elles peuvent être purement territoriales et se traduire par l'obtention ou la préservation d'un « gouvernement » plus ou moins autonome (Scottish Office, ou enclaves moyenâgeuses telles que Saint-Marin, Andorre, Liechtenstein). A la limite, une partie du territoire national peut se soustraire aux modes administratifs de pénétration de l'Etat central en créant son propre système parallèle (et plus efficace) de gouvernement. La « Camorra » napolitaine, la « mafia » sicilienne ont été longtemps et restent encore des exemples d'une dualité de pouvoirs : le visible et le souterrain, le formel et l'efficace (13). La contradiction ne se résout que lorsque les élites nationales acceptent et utilisent ce système dual ou lorsque se développe l'osmose entre ces élites nationales et régionales (Démocratie chrétienne en Italie, aristocratie andalouse durant le franquisme, radicalisme méridional sous la III^e République française).

Mais le plus souvent la résistance territoriale s'appuie sur d'autres éléments, religieux, culturels, professionnels, politiques. Dans cette

(11) Joseph LA PALOMBARA, *Penetration : A crisis of governmental capacity*, in BINDER *et al.*, *op. cit.*, p. 209.

(12) Sidney TARROW, *Between Center and Periphery : Grassroots politicians in Italy and France*, New Haven and London, Yale University Press, 1977, p. 49.

(13) Luigi GRAZIANO, *Clientelismo et mutamento politico*, Milano, Angeli, 1974.

hypothèse, les habituels clivages (statut social, religion, etc.) prennent une dimension territoriale marquée, qui leur sont en principe étrangères. La « territorialisation » religieuse a été particulièrement nette en Bretagne et Alsace, en Ecosse et au Québec, en Belgique et aux Pays-Bas. Dans d'autres cas, l'organisation professionnelle a servi de bastion pour l'organisation de la résistance au Centre : Suzanne Berger (14) a fort bien montré le rôle joué en ce sens par « l'Office de Landerneau » et la manière dont l'aristocratie bretonne du Finistère avait établi un cordon sanitaire entre l'Etat et la paysannerie bretonne. Les vigneronns du Languedoc auraient pu exercer ce même rôle, avec plus de vigueur qu'ils ne l'ont fait, si Mistral avait accepté de donner à leur mouvement de protestation le prestige de son leadership régionaliste.

Cette résistance peut s'ancrer au sein même du système politique lorsqu'elle s'organise autour de partis politiques régionaux qui rentrent dans la compétition politique nationale. Trois cas de figure principaux prévalent : dans une première hypothèse, les partis régionaux se « dé-territorialisent », soit en étendant leur influence à l'échelle nationale (Partis protestant et catholique aux Pays-Bas), soit comme composante d'un parti national dont ils sont peu ou prou une fédération locale (Scottish Liberal Party, Scottish Labour Party, CSU bavaroise, partis nationaux-régionaux belges, Südtiroler Volkspartei dans le Trentino-Alto Adige).

Dans une seconde série de cas, les partis régionaux tendent à s'individualiser des partis nationaux et à marquer leurs distances à l'égard du système politique tout en acceptant de participer aux règles formelles du jeu politique (élections). C'est le cas de formations telles que l'UDB en Bretagne, du Scottish Nationalist Party, du Parti socialiste andalou ou de *Convergencia y Unio* en Catalogne. Enfin, des dizaines de groupuscules ou partis minoritaires récusent toute forme d'intégration, y compris par une acceptation des règles du jeu et pratiquent une opposition aussi radicale dans son expression que limitée dans son audience (à l'exception notable du Pays Basque et de l'Irlande du Nord).

PARTICIPATION

Le processus de modernisation des systèmes politiques se caractérise par une demande de participation de cercles sans cesse plus larges de la population. Ce type de demande n'est pas nouveau. Il

(14) Suzanne BERGER, *Les paysans contre la politique*, Paris, Ed. du Seuil, 1975.

est stimulé par l'inadéquation entre les aspirations de la population et les canaux institutionnels qui permettent d'y répondre. L'instauration du suffrage universel au XIX^e siècle en Europe en fut une illustration ; le recours à la démocratie directe (référendums, *recalls*) en fut une autre aux Etats-Unis au début de ce siècle. Les années 60-80 ont vu se multiplier les demandes de participation selon des modes moins formels que le recours au suffrage et ceci dans tous les domaines, professionnel, universitaire, territorial.

Dans le domaine qui nous intéresse, celui du territoire, cette revendication a été générale : dans tous les pays et à tous les niveaux (15) (quartier, commune, région), le système politique, comme le souligne Jim Sharpe, « a été utilisé pour résister aux forces d'homogénéisation » (16). Et puisque selon la formule d'Henry Johnson « la non-uniformité devient un bien de consommation collectif » (17), l'un des moyens les plus adéquats de la réaliser est la participation à la gestion des affaires. Si la participation vise bien à obtenir cette différenciation, cette prise en compte des vues et des intérêts des personnes concernées, alors la diversité devient en elle-même une qualité, un objectif à atteindre ou préserver. La participation des habitants d'un quartier servira à garantir la préservation du patrimoine de ce quartier ou son identité, sa structure sociale. De même au niveau régional, la participation permettra de faire entendre la voix de ceux qui sont culturellement (flamands, corses) ou politiquement (PCI dans les régions « rouges ») minoritaires au plan national. Les potentialités conservatrices d'une telle participation ne sont pas négligeables. Pizzorno a pu écrire avec une ironie quelque peu cinglante que les cultures régionales ont « la potentialité de transformer les échecs en préférences et l'infériorité en fierté » (18). Mais ce serait négliger les autres dimensions de la participation que de l'identifier à un phénomène archaïque. La demande participative dans les années 60 émanait en France des milieux les plus dynamiques de la société locale et de la haute administration. De Gaulle avait perçu cette revendication, mais l'utilisation politique malencontreuse qu'il voulut en faire en 1968 en discrédita l'idée. De même en Italie, la

(15) Voir notamment les publications de l'Université d'Amiens sous la direction de J. Chevallier, *La participation dans l'administration française*, Paris, PUF, 1975 ; et *Centre, Périphérie, Territoire*, Paris, PUF, 1978.

(16) Jim SHARPE, *Decentralist trends in Western Democracies : A first appraisal*, London and Beverley Hills, Sage Publications, p. 57.

(17) H. G. JOHNSON, *Economic Nationalism in Old and New States*, London, Allen & Unwin, 1974, p. 14-15.

(18) Alessandro PIZZORNO, An Introduction to the Theory of Popular Participation, *Social Science Information*, 9-5 (1963), p. 54.

construction des régions ordinaires en 1970 répondit largement aux demandes de participation (19) formulées durant le « mai rampant » de 1968-1969. En Espagne, enfin, la simultanéité des processus de démocratisation et de régionalisation a contribué à l'identification d'une plus large participation politique avec la nouvelle répartition des pouvoirs (20).

Cette revendication participative est généralement formulée par les classes sociales ou les groupes que le système politique néglige ou ne prend pas en compte : c'était vrai de la France des années 60 où élites économiques locales et hauts fonctionnaires cherchaient à renverser la vieille coalition des notables locaux et d'une fraction des élites parlementaires nationales. Ce l'était également de l'Italie où la réforme régionale permettait de mieux intégrer le Parti communiste sans cependant l'associer à l'exercice du pouvoir gouvernemental. Ce l'est enfin de l'Espagne où la combinaison de la démocratisation et de la régionalisation a permis la substitution de nouvelles élites en particulier dans les régions où la poussée autonomiste est la plus forte (Catalogne, Pays Basque, Andalousie).

DISTRIBUTION

Avec la crise de « distribution », l'aspect matériel devient prédominant alors que les crises de légitimité ou d'identité par exemple sont caractérisées par la part qu'y jouent les facteurs psychologiques, culturels. Le problème de la distribution des ressources entre les citoyens d'une même nation est vieux comme le monde. Mais à la justification théorique de l'inégalité des droits et des ressources s'est substituée l'affirmation d'un principe d'égalité abstrait, puis se sont multipliées les politiques redistributives afin de donner à ce droit un contenu moins sommaire. Le *Welfare State* est désormais une réalité dans tous les pays industrialisés développés. Même si de nombreuses variantes coexistent en fonction des ressources humaines et matérielles de chaque pays, de la période où a été entamé le pro-

(19) Voir le numéro spécial de la Revue *Il Mulino*, Bologna n° 268, mars-avril 1980 ; B. DENTE, P. KEMERY, S. PESSO, *Regioni, forze politiche e forze sociali*, Milano, Officina, 1974 ; S. TARROW, Decentramento incompiuto o centralismo ristaurato ? L'esperienza regionalistica in Italia e in Francia, *Rivista italiana di Scienza Politica*, vol. IX, 1979 ; Luciano VANDELLI, *L'Ordinamento regionale spagnolo*, Milano, A. Giuffrè, 1980.

(20) G. TRUJILLO (ed.), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979 ; N° 2 de la Revue *Taula De Canvi*, Lectures de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Barcelona, 1980.

cessus d'industrialisation et de modernisation, de facteurs idéologiques (socialisme, corporatisme) le phénomène est général en Europe et en Amérique du Nord. Cette redistribution des ressources dans le cadre du Welfare State s'effectue essentiellement sur une base personnelle : le droit à l'éducation ou à la santé, à la protection contre le chômage ou aux loisirs est conçu comme des créances que posséderait l'individu sur l'Etat.

Ce n'est que très récemment que cette conception a été, non pas remise en cause, mais corrigée par des revendications visant à assurer une sorte de « *Welfare territorial* ». Les demandes en faveur d'une plus grande égalité ne sont plus seulement constituées de l'agrégation de demandes individuelles ou corporatistes. Elles sont de plus en plus « territorialisées », spatialisées. On peut dire qu'en Europe occidentale ou aux Etats-Unis, jusqu'aux années 60 cet élément territorial n'a guère été pris en compte. Parmi les nombreuses raisons qui expliquent cette indifférence, on peut en relever deux principales, toutes deux dérivées de l'idéologie libérale : l'inégalité initiale de ressources entre individus peut être corrigée par la mobilité, notamment géographique. Le capital s'établissant là où les espérances de développement (et de profit) sont les plus fortes, c'est aux travailleurs de rejoindre les villes ou les régions plus développées créatrices de richesse. La seconde justification réside dans la conviction que le développement économique profite à tous et que la croissance résoudra progressivement les inégalités de départ. De ce point de vue la philosophie néo-libérale du traité de Rome a contribué à ralentir dans un premier temps, accélérer ensuite, la prise de conscience des régions. Les régions les plus défavorisées avaient en effet mis dans l'Europe de grands espoirs que l'application du traité a progressivement déçus. La constatation que non seulement les déséquilibres régionaux n'ont pas été réduits mais au contraire *renforcés* par le Marché commun a exacerbé les demandes régionales et poussé les instances communautaires à y répondre — de manière plus symbolique que réelle — par la création d'un Fonds européen de Développement régional (FEDER).

Mais antérieurement à cette européanisation du problème, la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, l'Italie avaient dû affronter cette « mise en forme territoriale » des revendications égalitaristes. La politique d'aménagement du territoire en France, la *Cassa per il Mezzogiorno* en Italie, le développement des aides à l'Ecosse et au pays de Galles à travers le Scottish et le Welsh Offices illustrent cette dimension nouvelle et les réponses apportées par les Etats. Aux Etats-Unis même, où la politique de péréquation fédérale est rela-

tivement faible (21) (surtout par comparaison avec un autre Etat fédéral comme l'Allemagne), des voix se sont élevées en faveur d'une redistribution territoriale qui ne soit pas laissée aux mouvements erratiques du marché.

Bien entendu cette revendication n'est pas exempte de contradictions : égalité signifie très souvent uniformité, assimilation. Les gouvernements français qui ont toujours jusqu'ici refusé de mettre en œuvre une véritable politique régionale ont largement pris en compte les demandes de redistribution territoriale. Le développement de l'Ouest sous l'impulsion de Michel Debré, la départementalisation outre-mer illustrent qu'il est plus facile pour l'Etat central d'accepter une redistribution des ressources qu'une redistribution du pouvoir (22). De même aux Etats-Unis, tant pour des raisons d'équité que d'efficience, comme le souligne Richard Nathan (23), on a assisté à une centralisation du processus de décision et à une mutation des équilibres fédéraux. Non seulement les « redistributives policies », pour reprendre la terminologie de Th. Lowi (24), ont contribué à la centralisation, mais elles ont affecté les relations « intergouvernementales » au sein du système fédéral.

* * *

L'identification des cinq types de crises qui affectent l'Etat, en particulier dans les relations avec la Périphérie, ne permet pas de donner une explication générale du phénomène régional. Elle permet cependant de différencier les problèmes qui sont à la source de ces crises et d'éviter de donner une interprétation univoque (type « colonialisme intérieur ») à des situations hétérogènes et diversifiées. La distinction permet aussi de constater que les cinq formes de crises ne sont pas exclusives les unes des autres, que leurs combinaisons sont multiples et leurs interactions souvent imprévisibles.

Le point commun entre ces diverses crises est que leur résolution passe le plus souvent par l'institutionnalisation de nouveaux rapports Centre-Périphérie. Ce processus est plus ou moins long

(21) Douglas ASHFORD, *Financing Urban Government in the Welfare State*, London, Croom Helm 1980 (en cours de traduction française).

(22) Y. MÉNY, *Dix ans de régionalisation : Bilan et perspectives*, Paris, Cujas, automne 1981 ; Peter A. GOUREVITCH, *Paris and the Provinces. The Politics of Local Government Reform in France*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1980.

(23) R. NATHAN, cité par le *New York Times*, 29 mars 1981.

(24) Th. LOWI, *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, *Public Administration Review* 32 (July-August 1972), p. 298-310.

(Belgique, Italie), traduit une attitude « d'évitement » (France) ou de compromis (Espagne) ; parfois la crise se règle par le renforcement (temporaire ?) du Centre (Espagne franquiste, Canada ou Grande-Bretagne après l'échec des référendums québécois, gallois et écossais). Cette institutionnalisation est elle-même source de nouvelles crises, tant la création de nouveaux organes ou de nouveaux modes d'échanges constitue une perturbation pour le système. Les exemples belge, italien, français, espagnol sont là pour le montrer : la régionalisation déclenche des effets attendus et pervers qui créent les conditions de nouvelles mutations. La régionalisation, pas plus que la forme « Etat-nation » (25), ne doit être considérée comme l'objectif ultime, mais plutôt comme une étape dans le processus de modernisation politique des sociétés développées.

(25) Jacques CHEVALIER, L'Etat-nation, *RDP*, 1980, n° 5, p. 1271.

Yves MÉNY. — Crisis, regions and modernizing the State.

The framework of L. Binder *et al.*, explaining the crisis and sequences of political development, is applied to the particular case of regionalism. The five areas of crisis (identity, legitimacy, participation, penetration, distribution) are analysed in relation to the upsurge of regional demands during the post-war period. This analysis does not give a general interpretation of the phenomenon but specifies the various factors and problems which explain the crisis of the Nation-State.

RÉSUMÉ. — *Le modèle de L. Binder et al. expliquant la crise et les étapes du développement politique est appliqué au cas particulier du régionalisme. Les cinq zones critiques (identité, légitimité, participation, pénétration, distribution) sont analysées en rapport avec l'irruption de demandes régionales depuis 1945. Cette analyse ne donne pas une interprétation générale du phénomène, mais permet de préciser les différents facteurs et problèmes qui expliquent la crise de l'Etat-nation.*

SABINO CASSESE

*Etats, régions, Europe**

1. HISTORICITÉ DE L'ÉTAT

ET FORMATION DES AUTRES POUVOIRS PUBLICS

« Considérée à tort comme le résultat inéluctable du développement politique, la construction étatique doit être au contraire comprise comme une innovation particulière, située dans l'espace et dans le temps » (Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1979, 243).

L'Etat dont les deux politologues français mettent en relief l'historicité est celui dans lequel — pour paraphaser Tocqueville dans *La Démocratie en Amérique* — existe quelque part un centre vers lequel convergent les rayons du pouvoir administratif. Une forme particulière de pouvoir public donc, qui n'est même pas pleinement développée partout. Il suffit de rappeler qu'en Grande-Bretagne par exemple, la structure de l'Etat s'est développée tardivement et de manière incomplète : il y manque le niveau intermédiaire entre les ministères et les fonctions locales (quelques-uns parmi les plus grands *Departments*, comme celui de la santé, de l'industrie, de l'environnement, du transport, de l'emploi ont sans doute des services décentralisés, mais seulement dans quelques parties du pays et avec la seule fonction de « relais », comme des ambassadeurs sans pouvoirs propres, même de nature subordonnée).

Cet Etat qui, à son apogée, absorbait toute autre forme de pouvoir public, est aujourd'hui soumis à un long processus de changement. D'un côté, il est faible car il ne réussit pas à dominer tous les phénomènes économiques et sociaux, en raison de ses dimensions insuffisantes. De l'autre côté, il est surchargé, parce qu'il doit donner satisfaction à des demandes croissantes de nature politique et sociale, auxquelles il ne peut faire face qu'en devenant l'intermédiaire finan-

* Traduit de l'italien par Veerle DE WITTE.

cier principal et en employant 20 % de la population active. De là résulte l'affirmation d'un phénomène diffus, celui de la création de pouvoirs publics au-delà et en dehors de l'Etat. Ce phénomène, considéré à son origine comme une forme de néo-féodalisme, est présenté aujourd'hui comme la planche de salut d'une forme de pouvoir public, le pouvoir d'Etat, qui serait autrement promise à la banqueroute. Il est significatif que la littérature sur la crise de l'Etat, surtout abondante en anglais et allemand se réfère au *Central Government* et non pas aux autres pouvoirs publics, lesquels, au contraire, apparaissent en plein développement, ou — si on veut — en crise de croissance, dans les pays où ils n'ont pu trouver leurs dimensions justes.

Les historiens des institutions d'autre part, ont souligné depuis un certain temps déjà, qu'il existe un mouvement pendulaire, dès les origines de la forme « Etat », entre la concentration et la dispersion du pouvoir. Dans le passé, l'opposition entre l'aristocratie et la bourgeoisie a représenté le meilleur exemple de ce mouvement pendulaire. Au cours de la seconde moitié de ce siècle, le phénomène prend des formes nouvelles. Il s'agit en fait de deux phénomènes qui, d'une certaine manière, se compensent l'un l'autre. D'un côté s'opère un mouvement centrifuge des fonctions étatiques vers le haut et vers le bas (si l'on veut accepter provisoirement cette référence géométrique très imprécise), notamment l'internationalisation et la régionalisation de nombreuses fonctions publiques ; de l'autre, il y a une nouvelle agrégation des pouvoirs ainsi dispersés dans des organes que, pour le moment, nous pourrions brièvement définir comme mixtes, et dans lesquels les différents niveaux de pouvoir sont représentés. Il serait prématuré de décréter, comme certains l'ont fait, la mort de l'Etat. Mais il serait, d'autre part, superficiel de méconnaître que des pouvoirs publics d'un type nouveau prennent naissance. Le mouvement tend donc à la dispersion d'un côté et de l'autre à la ré-agrégation. Il est intéressant de noter qu'aucune de ces ré-agrégations ne se fait dans des organes authentiquement étatiques.

Mais procédons par ordre et examinons d'abord les diverses tendances.

2. L'INTERNATIONALISATION DES FONCTIONS

La première tendance — comme on l'a déjà mentionné — se manifeste par l'internationalisation des fonctions précédemment étatiques. Elle s'est fait sentir en particulier depuis la deuxième guerre

mondiale et a pris récemment un développement imprévisible. Des secteurs traditionnels (l'agriculture dans la Communauté européenne et la défense dans les pays membres de l'OTAN) et relativement nouveaux (la monnaie même en dehors de la Communauté européenne) ne sont plus contrôlés entièrement par les Etats, mais par d'autres pouvoirs publics, extra-étatiques.

Le phénomène a plusieurs causes, mais la principale tient au commerce international. Le déroulement des faits est bien connu : l'élargissement des marchés fait qu'on peut difficilement s'en tenir aux rapports bilatéraux entre Etats. On ouvre la voie au multilatéralisme, qui à son tour mène à la création de marchés « régionaux » (comprenant plusieurs Etats), lesquels à leur tour exigent leurs propres centres de réglementation. La Communauté européenne n'est qu'un des exemples en ce sens. Les institutions supra-étatiques agissent, en principe, comme des filiales des Etats. Par exemple, l'Etat est encore aujourd'hui un acteur communautaire important. A terme, l'existence de bureaucraties propres et le développement d'une tradition, feront que ces institutions agiront de manière autonome, et non plus comme subsidiaires de l'Etat.

Déjà dans la phase intermédiaire, pourtant, il y a un changement important. Le pouvoir public étatique en tant qu'« acteur communautaire » n'agit pas en fonction de ses intérêts propres, mais en fonction de la Communauté. Les règles internes de son comportement changent aussi. Par exemple, en tant que membre des organes de la CEE, le ministre de l'agriculture de chaque Etat n'agit pas comme chef d'un appareil public interne, mais plutôt, pourrait-on dire, avec une investiture propre. Il se produit ainsi une séparation entre le ministre et son ministère : les pouvoirs du premier s'étendent au-delà de ceux de son administration.

3. LA RÉGIONALISATION DES FONCTIONS

En second lieu il y a la tendance régionaliste. En nous limitant à l'Europe des Dix, elle s'affirme en Allemagne dès l'après-guerre, en Italie (1970), en Grande-Bretagne (pour ce qui concerne l'Ecosse et pays de Galles, en 1978) et en Belgique (1980). Nous parlons ici de la région politique, non des régions administratives (sans élections directes) françaises, ni de la « Région » allemande qui n'est qu'une association de *Kreise* et *Gemeinden* pour les besoins de la planification. La région politique est une des rares tentatives pour créer de nouvelles institutions représentatives dans les Etats d'Europe occi-

dentale. Il faut cependant distinguer les régionalismes « adultes » des régionalismes en développement. On remarque immédiatement les différences entre *Länder* allemands et régions italiennes, si on examine la « silhouette » des pouvoirs centraux et régionaux des deux Etats.

Dans la République fédérale allemande seuls les postes, les chemins de fer, les douanes, les affaires étrangères et la défense sont des appareils qui étendent leur réseau sur tout le territoire. Les autres appareils fédéraux fonctionnent seulement au centre, car l'exécution à la périphérie est confiée aux *Länder*, et sous leur direction, aux *Kreise* et *Gemeinden*. En Italie par contre, plus de la moitié des vingt ministères continue à avoir ses propres appareils décentralisés, régionaux, provinciaux ou d'une autre dimension. Quelques ministères (finances et industrie par exemple) possèdent à la périphérie, plus d'un appareil organisationnel ou même autant de structures qu'il y a de directions générales au sein du ministère. En plus de cet indice relatif à la juxtaposition de bureaux étatiques et régionaux, il y en a un autre concernant les dimensions des Etats et des régions. En Allemagne, le *Bund* occupe 34 % des fonctionnaires publics, les *Länder* effectuent 45 % des dépenses publiques contre seulement 12 % en Italie.

Les conséquences de ce poids différent des régions par rapport à l'Etat se font sentir : par exemple, tandis qu'en Allemagne les pouvoirs législatifs sont concentrés au niveau fédéral et les pouvoirs administratifs dans les *Länder*, en Italie la législation et l'administration s'entrecroisent de façon désordonnée. En Allemagne, la circulation entre l'élite régionale et l'élite fédérale n'est pas rare, tandis que le passage du personnel politique d'un niveau à l'autre reste l'exception en Italie.

4. NOUVELLES CONCENTRATIONS DU POUVOIR

La fuite vers le « haut » et vers le « bas » n'est qu'une des tendances qui se manifestent. Il en existe une autre, qui est la conséquence de la première, mais va en direction opposée. On essaiera maintenant de la décrire, pour examiner ensuite ses conséquences sur les structures de l'Etat.

La tendance vers la concentration des pouvoirs se constate tant au niveau régional-étatique qu'au niveau étatique-communautaire. Il est impossible d'en décrire ici la morphologie. On se limitera, comme pour les points précédents, à une indication sommaire. En Allemagne, on a compté 400 commissions mixtes *Bund-Länder*.

Les *Länder* eux-mêmes ont leurs propres organisations mixtes, dont quelques-unes très importantes, comme les « conférences » des ministres des finances et de l'éducation. Certaines de ces « conférences » ont leur propre *staff*. Enfin, des lois fédérales (et une révision constitutionnelle en 1969) ont introduit dans quelques secteurs (comme par exemple l'agriculture, le développement industriel, la construction des nouvelles universités), des commissions de planification, composées de représentants de l'Etat et des régions. Ces commissions sont des organes centraux mais certainement pas étatiques ; elles agissent dans des matières relevant avant tout des *Länder*, mais leurs dépenses s'inscrivent surtout au budget fédéral.

La situation italienne est comparable. En divers secteurs, qui vont de l'aide au crédit pour la construction universitaire, à l'action culturelle, l'emploi, l'agriculture, la santé, le logement, etc., opèrent des commissions composées de représentants de l'Etat et des régions. Il s'agit de pas moins d'une centaine d'organismes, souvent dotés de leur propre *staff*, qui agissent aussi bien dans des secteurs de compétence étatique que dans des secteurs de compétence régionale, avec des fonctions de médiation d'intérêts, de prévention de conflits, d'échange d'informations, de délibération, etc.

Les indications fournies jusqu'ici montrent une tendance des pouvoirs régionaux à se concentrer tantôt autour de l'Etat, tantôt en créant des organismes *ad hoc*. Il y a pourtant plus. Les pouvoirs publics régionaux tendent aussi à opérer à un échelon supérieur, celui de la Communauté. En Italie, le décret de transfert des fonctions aux régions, adopté en 1977, a défini dans son article 4 les limites de l'activité internationale des régions en excluant les actions qui engagent le pouvoir externe de l'Etat, mais en permettant des activités promotionnelles dans le cadre de leurs compétences. Mais ce n'est là qu'un aspect d'un problème plus général, celui de la participation régionale aux politiques communautaires. Dès 1956, il y a eu un « observateur » des *Länder* auprès des organes communautaires.

Des représentants des *Länder*, désignés à travers le *Bundesrat*, siègent dans des comités de la Communauté. Des conférences annuelles servent à définir les lignes d'action à suivre à Bruxelles. Les régions italiennes se proposent de créer leurs propres bureaux de liaison chargés de maintenir les rapports avec la Communauté, et aussi un comité de coordination interrégionale pour définir les rapports avec l'administration de Bruxelles.

Du côté de la CEE, également, il y a une ouverture à la participation régionale. Pendant le débat au Parlement européen sur la gestion du fonds régional en 1979, on a parlé de la nécessité d'une

concertation entre la Commission, les représentants des Etats-membres et les représentants des collectivités locales et régionales, et on a proposé de rendre obligatoire la consultation des autorités régionales intéressées, de la part du Comité de politique régionale. Auparavant il y a déjà eu de nombreuses prises de position favorables à un rapport direct région-Communauté. On rappellera l'avis du Parlement européen du 12 mai 1970 sur la proposition de décision du Conseil concernant l'action de la Communauté pour le développement régional, dans lequel est affirmé le droit des régions à être consultées ; le rapport de la Commission pour la politique régionale du 19 octobre 1973, qui introduit l'obligation pour le Comité de politique régionale de la CEE de recueillir directement l'opinion des milieux régionaux intéressés, rapport adopté par le Parlement européen dans sa résolution du 13 mars 1974 ; la décision du Conseil du 18 mars 1975 instituant le Comité de politique régionale et les résolutions du Parlement européen du 16 décembre 1976 et du 21 avril 1977, affirmant qu' « aucune politique régionale effective ne peut être basée sur les seules relations entre Etats-membres et Commission », et estimant qu'il est indispensable non seulement de consulter mais aussi d'associer les populations intéressées au processus de développement à travers leurs représentants élus à tous les niveaux. La Commission, le 20 juin 1977, a repris à son compte cette résolution dans ses propositions au Conseil sur la nouvelle politique régionale. Enfin la résolution du Conseil du 6 février 1979 qui, afin de coordonner les régimes d'aide, souhaite instaurer « une comparaison périodique, en particulier au sein du Comité de politique régionale, des problèmes régionaux dans les divers Etats-membres et des diverses politiques régionales nationales ».

5. LES NOUVEAUX POUVOIRS PUBLICS ENTRE RÉGIONS, ÉTAT ET CEE

La caractéristique principale des tendances que nous avons sommairement décrites est la création d'organismes ou procédures « sans maître », en ce sens qu'elles n'appartiennent en principe à aucun des trois niveaux, régional, étatique ou communautaire. Avant tout, il est bon de préciser que le fait qu'il s'agisse d'un organe ou d'une procédure est secondaire. Ce qui est important n'est pas la structure (un organe collégial ou une procédure avec la participation de plusieurs sujets), mais la fonction qui est de produire une agrégation de pouvoirs publics.

Or, cette fonction est remplie par des organismes ou procédures qui pour des motifs divers ne peuvent être considérés comme propres à un seul type de pouvoir public. Si, par exemple, une Commission est créée par une loi nationale mais que la plupart des membres sont désignés par les régions ou si elle opère dans des secteurs réservés aux régions mais avec les fonds de l'Etat, la définira-t-on nationale ou régionale ? Jusqu'ici nous avons préféré définir les organes de ce type comme « mixtes », mais ce n'est qu'une description extérieure, qui ne permet pas d'en comprendre la véritable nature.

Approfondir les aspects techniques serait intéressant mais ne peut être fait ici. Il est plus important de noter que l'on arrive ailleurs aussi à des résultats similaires. Aux Etats-Unis par exemple, après la première phase du fédéralisme, on voit pointer déjà pendant les années 20 de ce siècle le *cooperative federalism* par des accords entre le gouvernement central et des Etats individuels. Au cours de ces dernières années, le fédéralisme nord-américain a traversé une autre phase, caractérisée par deux aspects très importants. D'un côté, la création de services déconcentrés du gouvernement fédéral dans le territoire des Etats, un phénomène qui aurait été impensable au temps du fédéralisme pur ; de l'autre, l'institution de *intergovernmental organizations*, comme celle qui est chargée du développement de la zone montagneuse des Apalaches. Du fédéralisme coopératif on passe donc au fédéralisme associatif. Tandis que le premier maintenait et même renforçait le centre et la périphérie, le second voit s'affirmer de nouvelles autorités publiques qui se substituent dans leurs tâches aux autorités qui les ont instituées.

6. LES INCERTITUDES DU MOUVEMENT VERS LA CONCENTRATION

Si les deux tendances de base — internationalisation et régionalisation — s'affirment et se développent clairement, le mouvement compensateur vers la concentration est plus incertain.

Tout d'abord, dans la mesure où il tend à supplanter, plus que les autres tendances, le rôle de l'Etat (par exemple, en créant un dialogue direct entre les régions, ou entre région et Communauté européenne), il rencontre l'opposition des classes dirigeantes et de la bureaucratie centrale.

En second lieu, ce mouvement est souvent utilisé par le pouvoir étatique pour ses propres fins, par exemple pour soustraire des compétences aux régions en leur attribuant des fonds supplémentaires. D'où la résistance des régions. En Allemagne, en particulier,

s'est fait jour une opposition très nette contre les commissions de planification « mixtes », qui servent de cadre aux *Gemeinschaftsaufgaben* (tâches communes).

Troisièmement, les organes et procédures nouveaux créés par ce mouvement vers la concentration se trouvent fortement limités par leur caractère sectoriel. L'agriculture en offre un bon exemple. Il s'agit d'un secteur où la redistribution des pouvoirs a été très forte, en faveur des régions — dans les Etats régionaux — et de la Communauté. L'équilibre des pouvoirs entre eux (intervention sur le marché pour la Communauté, intervention sur les structures pour les régions) semble actuellement assez stable. L'Etat, entre eux deux, semble « effacé ». Cependant, cette administration sectorielle, qui va de Bruxelles à la Sicile, présente des inconvénients souvent déplorés et suscite de nouvelles interventions étatiques.

Enfin, il faut mentionner un autre aspect. Les nouveaux pouvoirs, qui sont le produit de cette concentration, restent des pouvoirs — pour ainsi dire — au second degré. Tandis qu'il y a une collectivité humaine derrière l'Etat, les régions et (en prospective) la Communauté européenne, ces nouveaux pouvoirs sont des fleurs en serre plongeant leurs racines dans un « humus » artificiel. Là réside, peut-être, leur faiblesse. En ce sens, ils vivent en fin de compte en fonction d'autres organismes, qu'ils soient communautaires, étatiques ou régionaux. Leurs objectifs, en dernière instance, sont ceux des sujets qui les ont créés, et pour lesquels ils constituent un instrument de spécialisation, de collaboration, etc. On ne peut pourtant exclure qu'ils acquièrent, dans l'avenir, comme tant d'autres pouvoirs publics, des caractéristiques propres et autonomes. Pour le moment on peut se contenter de les définir négativement, comme des structures sans « patron ».

Sabino CASSESE. — States, regions, Europe.

The State is an historical construction which is not the only form that public authority can take. Along side the State, other public authorities have been created which are the outcome of an internationalization. The reverse of this dispersion of power is an opposite movement towards concentration, in entities of a mixed character, between regions, State and European Community.

RÉSUMÉ. — *L'Etat est une formation historique qui n'est pas la forme unique que le pouvoir public peut adopter. A côté de l'Etat, d'autres pouvoirs publics se constituent qui sont le produit de l'internationalisation. A cette dispersion du pouvoir s'oppose un mouvement contraire, vers la concentration, dans des organes « mixtes », de tâches communes entre régions, Etat, Communauté européenne.*

BRUNO DE WITTE, THOMAS GRUNERT
MIGUEL SATRUSTEGUI

Les élites politiques régionales

L'existence d'un échelon régional, entre l'Etat central et le niveau local, est désormais devenue courante en Europe occidentale. A côté des Etats fédéraux déjà plus anciens (Allemagne fédérale, Suisse...), cette dernière décennie a vu la création de régions en Italie, en Espagne et en Belgique ; il faut y ajouter la France, où la régionalisation hésitante de 1972 prendra sans doute à partir de 1981 une dimension nouvelle.

Une étude des transformations opérées par les régions dans le système politique des pays où elles existent, doit notamment prendre en compte le rôle joué par les élites politiques régionales, les acteurs directs au sein de ces nouvelles institutions. De nombreuses questions surgissent à leur sujet. Quel est leur impact sur la vie régionale ? Ont-elles pu réaliser le potentiel innovateur contenu dans la régionalisation, ou n'ont-elles fait que démultiplier l'inefficacité et le bureaucratisme des pouvoirs publics ou favorisé la désintégration de l'Etat ? Quelles sont les caractéristiques propres de ces élites au plan de leur recrutement et de leur comportement ? Plus particulièrement, quels sont leurs rapports avec l'élite nationale ; et cette interaction serait-elle plutôt conflictuelle ou, au contraire, marquée par la coopération ?

Sans prétendre répondre à toutes ces interrogations, nous voudrions seulement tracer, dans le cadre de ce bref article, quelques perspectives d'analyse sur la base d'une étude comparative des pays mentionnés plus haut.

1. IDENTITÉ ET RECRUTEMENT

Les définitions que l'on donne des *élites* (1) dans une société, dépendent du type d'approche choisi. On distingue souvent (2), selon les critères d'appartenance retenus, entre des approches « décisionnelle » (3), « réputationnelle » (4) ou « positionnelle » (5). C'est cette dernière méthode, qui définit les élites à partir de l'appartenance institutionnelle, qui sera retenue ici pour sa relative simplicité et parce qu'elle paraît particulièrement apte à cerner les élites *politiques*, la catégorie qui sera traitée ici, à l'exclusion des élites de type administratif, économique, social ou culturel. Ceci sans sous-estimer le rôle que ces autres élites jouent, notamment au plan régional.

Seront alors considérées comme élites politiques *régionales*, les titulaires d'un mandat politique dans les assemblées et exécutifs à l'échelon régional, dans les pays mentionnés. La condition préliminaire pour une comparaison valable, cependant, est que les élites régionales ainsi définies constituent véritablement un groupe identifiable et distinct. Or, ce n'est pas toujours le cas.

D'un côté, en Italie et en Espagne, en RFA et en Suisse, le mode d'élection au niveau régional permet d'identifier un personnel politique propre dont la spécificité est souvent protégée par l'interdiction du cumul d'un mandat régional et national, ou même local (6). En

(1) Pour les nombreux problèmes théoriques que pose l'étude des élites, voir P. ZANNONI, *The Concept of Elite*, *European Journal of Political Research*, 1978, 1-30.

(2) R. WILDENMANN, *Eliten in der Bundesrepublik — eine sozialwissenschaftliche Untersuchung über Einstellungen führender Positionsträger zur Politik und Demokratie*, Mannheim, 1968, p. XIII.

(3) Par exemple, R. DAHL, *Who governs ?*, New Haven, Yale University Press, 1965.

(4) Voir, de manière critique, R. E. WOLFLINGER, *Reputation and Reality in the Study of Community Power*, *American Sociological Review*, XXV, 1960, 636-644, et E. C. ERIKSON, *The Reputational Technique as a Measurement of Community Power*, *American Sociological Review*, XXVII, 1962, 372-376.

(5) Par exemple, W. KALTENFLEITER et R. WILDENMANN, *Westdeutsche Führungsschicht — eine sozialwissenschaftliche Untersuchung der Inhaber von Führungspositionen*, Mannheim, 1973.

(6) En Italie, un mandat au conseil régional est incompatible tant avec un mandat national qu'avec un mandat exécutif au sein des provinces et des communes (loi du 17 février 1968, n. 108, art. 6). En Espagne, le cumul entre un mandat régional et national est interdit par l'art. 67 de la Constitution. En revanche, le Rapport de la Commission des Experts sur les Autonomies (mai 1981), a proposé de prévoir, pour les Communautés autonomes qui doivent encore être créées, que certains des parlementaires régionaux soient en même temps membres des conseils provinciaux. En Suisse et en Allemagne, l'incompatibilité n'est pas prévue au plan national, mais n'est guère pratiquée.

France et en Belgique, en revanche, les élites préexistantes ont pu « absorber » la nouvelle dimension territoriale : elles contrôlent personnellement les organes régionaux, par un cumul des mandats institutionnalisés, qui ne laisse pas se développer une élite régionale distincte. En France, les conseillers régionaux proviennent du niveau local et national (7), eux-mêmes déjà fortement imbriqués (8). En Belgique, les membres des conseils régionaux et communautaires ne sont autres que les parlementaires nationaux (Chambre et Sénat), regroupés pour la circonstance en des assemblées distinctes, sur base de leur appartenance régionale ou linguistique (9). Dans ces deux pays, les élites politiques peuvent donc tout au plus être considérées comme partiellement régionales. Dans ce dédoublement fonctionnel, la composante régionale semble d'ailleurs n'occuper qu'une place mineure, car le niveau territorial pour lequel les mandataires ont été élus et doivent rendre des comptes se situe ailleurs. Pour la Belgique, cependant, on peut, comme nous le verrons, concevoir cette élite politique unique au moins autant comme une élite régionale contrôlant l'Etat central que l'inverse.

La procédure de recrutement des élites nationales et régionales est commune : il s'agit toujours de l'élection politique (aucun des régimes d'autonomie considérés ne prévoit, en effet, des formes de représentation corporatistes pour les parlements régionaux (10). Cependant, la composition des élites nationales et régionales montre souvent des différences très marquées. En raison du manque de données comparatives fiables, nous nous bornerons à indiquer quelques perspectives analytiques.

Une première série de comparaisons peut être faite entre l'élite nationale et l'élite de telle ou telle région particulière. De telles études peuvent donner des indications intéressantes directement liées aux traits spécifiques des territoires concernés — particularités ethniques, coloration politique ou religieuse, structure socio-économique — mais permettent difficilement de cerner d'éventuelles caractéristiques

(7) Le nouveau projet de loi de 1981 prévoit cependant, comme on le sait, l'élection directe du Conseil régional.

(8) Voir l'étude de M. REYDELLET, *Le Cumul des Mandats*, *Revue de Droit public*, 1979, 3, p. 693-768. Le niveau régional peut même être considéré comme « la plus haute expression de la « nationalisation » progressive du personnel politique local » (P. BIRNBAUM, *Office Holders in the Local Politics of the French Fifth Republic*, in J. LACROIX et V. WRIGHT, *Local Government in Britain and France*, London, Allen & Unwin, 1979, p. 123).

(9) Voir la fiche sur la Belgique, *infra*.

(10) Mais il existe parfois des organes consultatifs dont les membres représentent les groupes socioprofessionnels : le Conseil économique et social en France, le Sénat en Bavière.

liées à la région en tant que niveau de gouvernement intermédiaire. Plus utiles à cet égard seraient des comparaisons, au niveau régional, entre les mandataires nationaux qui y sont élus, et les élus des institutions régionales (en Catalogne et au Pays Basque, par exemple, les partis régionaux sont beaucoup mieux représentés dans la deuxième catégorie que dans la première). Ou encore, des comparaisons, au niveau global cette fois-ci, entre l'ensemble des élites régionales — couvrant tout le territoire national — et l'élite nationale. Des indications partielles relatives à la RFA font apparaître, en effet, des différences sensibles (11). Une classification selon l'âge montre que les moins de 45 ans constituent 20 % des membres du parlement fédéral et 38 % des membres des assemblées régionales ; ou, dans un domaine plus inattendu comme l'appartenance religieuse, on constate que les catholiques sont sous-représentés dans les assemblées régionales (23 % contre 44 % au *Bundestag* et au sein de la population), tandis que 16 % des parlementaires des *Länder* se définissent « sans religion », contre 8 % au parlement fédéral.

Ce profil spécifique des élites régionales peut probablement s'expliquer en tenant compte de divers facteurs politiques, tels que l'image que l'électorat se forme du rôle des institutions régionales, l'influence inégale de certains acteurs, comme les Eglises, ou les groupes d'intérêt économique, dans les processus électoraux nationaux et régionaux, le modèle type de carrière politique défini par les partis, etc. En outre, ces derniers détiennent souvent un monopole moins complet de la représentation régionale que de la représentation nationale. En France, des élus locaux « sans étiquette » sont parfois désignés par leurs pairs pour siéger au Conseil régional, mais le mécanisme même de cette décision indique les limites de leur indépendance par rapport aux partis politiques dominants. En Suisse, quelques « sans parti » réussissent à se faire élire au niveau cantonal (12). D'autres exemples existent, mais il est souvent difficile de définir la frontière entre « groupes indépendants », « mouvements » et véritables « partis » ; c'est le cas, par exemple, des listes vertes ou alternatives représentées aux parlements respectivement du Bade-Wurtemberg et de Berlin, ou bien, en Italie, de la *Lista per Trieste*, groupement « campaniliste » représenté au Conseil régional du Frioul-Vénétie-Julienne. Si donc le niveau régional apparaît marginalement plus favorable aux candidats non partisans,

(11) W. KALTENFLEITER et R. WILDENMANN, *op. cit.*, p. 38 et s., p. 43. Ces données sont établies sur un échantillon de parlementaires.

(12) H. P. FAGAGNINI, Die Rolle der Parteien auf Kantonaler Ebene, *Annuaire Suisse de Science Politique*, 1978, p. 82 et 92-93.

c'est dû sans doute à ses dimensions plus réduites — qui permettent d'atteindre plus facilement le quorum pour l'attribution d'un siège — et au fait que le caractère non vital des élections régionales conduise l'électeur à faire des expérimentations.

2. ENCADREMENT PARTISAN ET ALLIANCES RÉGIONALES

Si les partis restent les principaux canaux de recrutement des élites régionales, il y a, cependant, des différences très considérables dans le conditionnement qu'ils exercent sur le comportement de ces élites. Une distinction de base peut être faite à cet égard entre partis régionaux et nationaux.

Les premiers — qui impliquent sans doute un plus haut degré d'autonomie pour les élites régionales — sont très inégalement représentés dans les différents systèmes considérés ; il semble que l'importance relative de ce type de parti soit un reflet fidèle du degré de diversité ou de conflictualité ethnique.

Ainsi, en Allemagne fédérale, il n'y a — si l'on excepte le cas spécial du CSU dont nous reparlerons — qu'un seul parti régional aux *Landtage*, le ssw au *Schleswig-Holstein*, qui, avec un député, représente la minorité danoise. En Italie, aucun des Conseils des 15 Régions ordinaires n'a d'élus d'un parti régional, tandis qu'il en existe dans presque toutes les Régions à statut spécial : leur présence est modeste en Sardaigne (3 élus sur 80) et en Frioul-Vénétie-Julienne (7 sur 61), et importante au Val d'Aoste (13 sur 35) et au Trentin-Haut-Adige (28 sur 70). Ils sont en position dominante dans les Communautés autonomes déjà en fonction en Espagne : 42 sièges sur 60 au parlement du Pays Basque et 57 sur 135 au parlement catalan (auxquels il faudrait ajouter les deux élus du Parti nationaliste... andalou). Tout en haut de cette échelle, enfin, nous trouvons la Belgique, où seuls 7 membres du Parlement (et donc des conseils autonomes) sur 392 appartiennent encore à des partis organisés sur base nationale (6 communistes et l' « anti-impôt »). Les partis principaux y sont désormais tous régionaux, ou plutôt « communautaires » (13).

L'opposition entre partis nationaux et régionaux n'est pourtant pas aussi évidente qu'il n'y paraît. Il y a plutôt une gradation, dont les points extrêmes sont formés par les « modèles purs » — d'un

(13) En effet, ils s'adressent exclusivement à une des Communautés (flamande ou française, ou même allemande). La Région bicommunautaire de Bruxelles voit s'affronter à la fois les partis flamands et francophones.

côté, le parti structuré sur base nationale, sans réelle autonomie pour la section régionale ; de l'autre, le parti régional, ne se définissant qu'en fonction de considérations régionales et non intégré dans les grands courants nationaux. De « vrais » partis régionaux de ce dernier type seraient, par exemple, les différents partis nationalistes du Pays Basque (PNV, EE, et HB) (14), ou les partis fédéralistes en Belgique — Volksunie en Flandre, Rassemblement Wallon en Wallonie, FDF chez les francophones bruxellois.

Entre les deux extrêmes du continuum, on pourrait essayer de distinguer — en passant du pôle national au pôle régional — les modalités suivantes :

- *les partis fédérés*, qui sont intégrés dans une formation nationale, tout en conservant une large autonomie ; ils ont le titre de parti et souvent aussi un statut spécial, comme dans le cas des socialistes et des communistes catalans, mais en matière de politique nationale, ils suivent la ligne des instances centrales ;
- *les partis alliés*, formations à part entière et séparées, mais unies par des liens surtout informels, qui se traduisent par une stratégie politique largement commune et un partage des zones d'influence. Le modèle du genre est la relation existant, en Allemagne, entre CDU et CSU. Celle-ci est une formation indépendante qui est plus que la « CDU de la Bavière ». Son score électoral impressionnant — la majorité absolue des suffrages depuis 1957 — indique une capacité de rassemblement qui va au-delà des groupes soutenant la démocratie-chrétienne dans le reste de l'Allemagne, et est en partie due à l'expression que ce parti donne des particularités et traditions de l'« Etat libre de Bavière ». Parti régional donc, mais qui définit sa stratégie en coordination étroite et en alliance nécessaire avec la CDU, le CSU souligne, selon le cas ou la conjoncture, l'aspect « autonomie » ou l'aspect « solidarité ». Rentrent également dans cette catégorie les principaux partis en Belgique, qui sont de « faux » partis communautaires. Les démocrates-chrétiens, libéraux et socialistes sont sans doute divisés en partis indépendants au nord et au sud du pays, mais ceci ne doit pas masquer la solidarité très réelle qui continue à exister

(14) On notera que le terme de « parti régional » ne constitue qu'une catégorie analytique, qui n'exclut pas que ces partis s'autodéfinissent comme « nationalistes » et non régionalistes. Voir, pour le cas basque : J. CORCUERA et M. A. GARCIA, Sistema de partidos instituciones y comunidad nacionalista en Euskadi, *Revista de Política Comparada*, 1980, n° 2, 155-190. Egalement A. PEREZ CALVO, Partidos políticos y elecciones de 1980 en el País Vasco, *Revista de Estudios Políticos*, 1980, n° 1, 169-194.

entre eux pour tous les problèmes qui ne relèvent pas du conflit entre les communautés et/ou les clivages religieux (15) ;

— enfin, *les alliés de fait*, deux partis (l'un national, l'autre régional) dont la concurrence électorale peut s'analyser en termes de « présence complémentaire », chacun d'eux s'adressant à une fraction différente de l'électorat. Par-delà les conflits qui peuvent les opposer sur le thème régional, il existe entre eux une relation privilégiée, basée sur une solidarité idéologique ou sur un intérêt mutuel. C'est le type de rapport existant au Trentin-Haut-Adige, entre la Démocratie chrétienne qui vise l'électorat italo-phonique et le *Südtiroler Volkspartei* qui s'adresse aux germanophones, et qui font alliance au plan régional et national. S'en rapproche, en Espagne, l'échange de bons procédés qui permet au Parti nationaliste catalan *Convergència i Unió* d'être au pouvoir à Barcelone, grâce au soutien des élus du parti gouvernemental UCD, en contrepartie de l'appoint qu'il fournit au gouvernement aux Cortes de Madrid.

Les modalités d'encadrement partisan des élites régionales font particulièrement sentir leurs effets quand surgissent des conflits entre autorités publiques nationales et régionales : l'existence d'un Parti national constituera un cadre informel, mais efficace, de réglementation du conflit. Ces modalités conditionnent aussi l'attitude des élites régionales dans le domaine, essentiel pour eux, de la conclusion des alliances de gouvernement au plan régional. Les élites régionales plus « autonomes » se laisseront guider avant tout par le souci de conquérir ou de conserver le pouvoir régional et choisiront les alliances les plus utiles pour atteindre ce but. En revanche, les élites plus fortement intégrées dans une formation nationale devront tenir compte de la stratégie globale de celle-ci, qui est centrée plus sur le pouvoir au niveau national.

Cela ne signifie pas que les majorités dans les parlements régionaux seront calquées sur le modèle central, elles peuvent aussi pratiquer des formules inédites. L'Italie offre à cet égard un exemple

(15) On peut différencier l'attitude des élites appartenant à ces partis selon le type de question : comportement communautaire pour des conflits communautaires purs (ex. : le statut de Bruxelles) ; comportement national pour des conflits économiques ou philosophiques (ex. : l'avortement ou l'indexation des salaires) ; comportement mixte et fluctuant pour des questions économiques à incidence territoriale (ex. : la crise de l'acier). L'importance politique que prendra, dans le futur, chacun de ces types de question conditionne la définition de l'élite unique belge comme « régionale » ou « nationale », et détermine en même temps l'avenir de l'Etat belge.

instructif des divers rôles que les partis nationaux peuvent attribuer aux alliances régionales. Un rôle de *conformité* tout d'abord, où l'échelon régional doit confirmer les choix globaux ; c'est ce que la DC a voulu imposer à ses partenaires gouvernementaux après les élections régionales de 1980. Ensuite un rôle d'*alternative* ; le PSI reste ainsi solidement allié aux démocrates-chrétiens au plan national, tout en formant, dans les Régions où cela est arithmétiquement possible, des « Juntas rouges » avec le parti communiste. Un rôle *expérimental*, enfin, dans le cas du « compromis historique », associant pendant les années 1976-1978 le Parti communiste à la majorité gouvernementale, après avoir expérimenté la formule dans plusieurs Régions ; depuis, le Parti communiste cherche à attribuer aux Juntas rouges un rôle comparable dans la perspective d'une éventuelle union de la gauche au niveau national. Cette dernière fonction expérimentale permet aussi de comprendre l'importance attachée, en RFA cette fois-ci, à la constitution d'une coalition démo-chrétienne-libérale dans la Sarre en 1980 ; au-delà du cas sarrois, elle laisse présager un possible renversement des alliances à Bonn.

L'intégration organisationnelle, à travers les partis, entre les divers niveaux de gouvernement, est souvent complétée par une imbrication personnelle qui peut prendre différentes formes.

Un premier phénomène est celui des clientèles à base territoriale qui réunissent certains membres de l'élite régionale autour d'une figure politique nationale. On en trouve de nombreux exemples, surtout dans la vie politique italienne : au sein de la démocratie chrétienne, il y a ainsi une faction de Colombo basée en Basilicate, celle de Fanfani en Toscane, celle de Moro qui l'était en Pouilles, etc. (16).

Un autre phénomène, plus général celui-là, est celui de l'appartenance successive des mêmes personnes à des élites de niveau différent, ce qu'on pourrait nommer la circulation des élites. A cet égard, la Région pourrait apparaître comme une filière pour remonter au « vrai » centre de pouvoir qu'est la capitale nationale. L'élection à une fonction régionale serait ainsi une étape de la « longue marche à travers les institutions », qui part du niveau local pour arriver au niveau national.

Les quelques données dont nous disposons permettent de nuancer quelque peu ce schéma. Au *Bundestag*, 50 % des membres avaient auparavant détenu un mandat local et seulement 19 à 25 % un

(16) A. S. ZUCKERMAN, *The politics of faction : Christian Democratic rule in Italy*, New Haven et London, Yale University Press, 1979, pp. 120-136.

mandat au niveau du *Land* (17) — ce qui indiquerait, au moins dans ce cas, le parcours direct local-central comme le plus courant, le niveau intermédiaire étant alors souvent un aboutissement, ou une impasse, et non plus une étape.

D'autre part, certains hommes politiques peuvent se créer, au niveau régional, un profil tel qu'il leur permet de brûler les étapes et d'accéder directement aux postes clés à niveau national. En Allemagne fédérale, Kiesinger, Brandt, Kohl et Strauss étaient tous Premier ministre d'un *Land* avant de devenir chancelier ou candidat-chancelier pour leur parti. Des cas comparables pourraient se manifester en Italie ; déjà, le président de la région Toscane, Lagorio, est devenu directement ministre de la défense. En Espagne, il est trop tôt pour en juger, puisqu'il n'y a pas encore eu d'élections générales depuis l'installation des premières Communautés autonomes.

Un mouvement « en descente », du national au régional, existe aussi, mais de façon sensiblement plus réduite. En Italie, particulièrement, peu d'hommes politiques préfèrent être le premier dans leur région, plutôt que le « second à Rome ». Des personnalités nationales pourront à la rigueur entreprendre la conquête de certaines villes importantes, mais le passage à la Région y apparaît encore réservé aux parlementaires recalés. Les choses sont assez différentes en Allemagne fédérale. Est-ce une indication de la plus grande importance politique du niveau régional dans ce pays ? Il n'est, en tout cas, pas rare pour les dirigeants politiques de terminer leur carrière à la tête du parti dans un des *Länder* ; souvent, le parachutage d'une telle personnalité est déterminé par des raisons de stratégie nationale, le maintien du contrôle d'un *Land* étant un facteur important de la vie politique allemande — voir les cas récents de deux ministres fédéraux, Vogel et von Dohnanyi, dépêchés respectivement à Berlin et Hambourg pour tenter d'y sauver un SPD en perte de vitesse. On commence aussi à en voir des exemples en Espagne : Pujol, leader du Parti catalaniste *Convergencia i Unió*, qui a laissé son siège aux Cortes pour devenir président de la Généralité de Catalogne ; et, pour prendre un exemple dans un Parti national, le dirigeant des socialistes au Pays Basque, Benegas, devenu membre du parlement basque en abandonnant son mandat national.

A côté de cette circulation des élites, il existe encore un lien personnel plus institutionnalisé entre niveau régional et national. C'est la participation des élites régionales à des institutions nationales,

(17) K. v. BEYME, *Politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*, München, Piper, 2^e éd., 1974, p. 82.

mécanisme qui est souvent considéré comme un trait typique de la fédération, et qui se retrouve en effet de façon très nette en RFA, où le *Bundesrat*, la « 2^e Chambre », est composé des membres des gouvernements des *Länder* ou de leurs représentants. Le Conseil des Etats, 2^e Chambre suisse, comprend, elle, deux membres par canton ; cependant, la procédure de désignation est laissée à la discrétion des cantons qui choisissent en règle générale le suffrage universel, ce qui, en pratique, fait de ces élus des membres de l'élite nationale qui n'ont pas plus d'attaches avec le canton que leurs collègues de la 1^{re} Chambre. Le caractère semi-fédéral de l'Espagne est confirmé par l'adoption d'un système similaire mais restreint. Une partie minoritaire du Sénat (appelé d'ailleurs, par la Constitution, « Chambre de représentation territoriale ») doit être désignée par les assemblées des Communautés autonomes (18). Le cumul des mandats n'est pas explicitement imposé, mais est d'ores et déjà prévu en Catalogne (19). Rien de tel en Italie. En Belgique non plus, bien que dans ce dernier pays, le rapport des forces au niveau régional conditionne *de facto* la constitution des gouvernements nationaux : le gouvernement veut en effet avoir la confiance de chacun des conseils régionaux et communautaires — bien que ce ne soit pas juridiquement nécessaire — ce qui rend difficile certaines formules gouvernementales, comme par exemple la formule pourtant classique démocrates-chrétiens-libéraux, qui ne dispose pas d'une majorité au Conseil de la Communauté française.

4. LES ÉLITES RÉGIONALES ET LA DISTRIBUTION DU POUVOIR

Le pouvoir de l'élite politique régionale peut s'analyser dans deux dimensions : d'un côté, l'influence qu'elle exerce au sein de la région elle-même et, d'autre part, ses rapports avec le centre.

Le premier aspect dépend de nombreux facteurs, que nous n'avons pu qu'effleurer ici. Il y a d'abord les données institutionnelles ou juridiques : les compétences reconnues à un canton suisse ne sont pas du même ordre que celles détenues par une région italienne, par exemple dans des matières comme l'enseignement, l'ordre public ou la fiscalité. De même, le contrôle que la région peut exercer sur le pouvoir local est très variable.

(18) Voir la procédure complexe d'élection du Sénat à l'article 69 de la Constitution.

(19) Article 34 du statut catalan.

Des données politiques ensuite, parmi lesquelles on peut citer : la cohésion interne de l'élite régionale, qui découle du degré de fragmentation et de polarisation du système de partis dans la région ; la portée de son *leadership* sur la population régionale — et cela pose la question du degré d'homogénéité sociale, culturelle et ethnique de cette population ; le volume du budget contrôlé directement par cette élite. En d'autres mots, le pouvoir de l'élite régionale dépend étroitement de sa capacité de mobiliser la population régionale et de distribuer des ressources. Là aussi, les différences entre les diverses régions sautent aux yeux : il suffit de comparer les ressources de la Lombardie et de la Basilicate, ou le degré de cohésion et de *leadership* au Pays Basque ou en Bavière, etc.

Quant au deuxième aspect, il faut souligner que les acteurs politiques régionaux ne doivent pas être considérés comme des antagonistes rigides de l'élite nationale. Toute une série de connexions, à travers des partis, des mécanismes institutionnels, des liens personnels, ou d'autre nature (par exemple, l'influence centralisatrice des groupes de pression et des agents économiques organisés sur une base nationale), aboutissent à une intégration plus ou moins conflictuelle au sein du système global. Cependant, les élites régionales n'en deviennent pas nécessairement des instruments dociles pour le pouvoir national.

En transposant à notre sujet la controverse entre les conceptions « pluralistes » et « élitistes » (20), nous pourrions dire que les différents cas examinés peuvent être placés le long du continuum entre les deux points extrêmes (et irréels) de l'autonomie complète de l'élite régionale et de son intégration totale dans l'élite nationale.

Les dimensions et la nature de ces considérations comparatives ne nous permettent que d'indiquer certains problèmes, certaines caractéristiques communes, et laissent apparaître aussi les différences existant entre les élites régionales des divers pays, et même entre les diverses régions d'un même pays. Le cadre constitutionnel seul ne permet donc pas de prévoir le fonctionnement réel du pouvoir public régional. L'élite politique régionale, à partir des nombreux conditionnements qu'elle subit, y introduit un élément dynamique et très différencié.

(20) Voir, par exemple, S. PASSIGLI (a cura di), *Potere ed élites politiche*, Bologna, Il Mulino, 1971, pp. 145-153.

Bruno de WITTE, Thomas GRUNERT, Miguel SATRUSTEGUI. — **Regional political elites.**

Based on the recent experiences of the Belgian, Italian and Spanish regionalization process, the authors discuss some aspects of the formation, the position and the particularities of regional political elites. The article focuses mainly on recruitment patterns of regional deputies, the existence and the degree of autonomy of regionalist parties, their alliances or their structural and personal links with the national (central) parties and their political representatives.

Taking into account some elements of the visible conflict and cooperation lines between political actors in the center and in the periphery, the authors come to the conclusion that there is no evidence for a lasting antagonism between regional and national political elites and the expression of their political will ; rather the regional elites may be considered as an element of pluralism in a political system.

RÉSUMÉ. — *Sur la base des expériences récentes de régionalisation en Belgique, en Italie et en Espagne, les auteurs discutent certains aspects concernant la formation, la position et les spécificités des élites politiques régionales. Ils s'attachent particulièrement aux types de recrutement des élus régionaux, au degré d'autonomie des partis régionaux, à leurs alliances et liens personnels ou structurels avec les partis nationaux (centraux) et leurs représentants.*

Prenant en compte les éléments de conflit et de coopération entre acteurs politiques du centre et de la périphérie, les auteurs parviennent à la conclusion qu'il n'existe pas d'antagonisme durable entre les élites politiques régionales et nationales et l'expression de leur volonté politique ; les élites régionales doivent plutôt être considérées comme un élément de pluralisme dans le système politique.

ROBERT D. PUTNAM, ROBERT LEONARDI
RAFFAELLA Y. NANETTI, FRANCO PAVONCELLO

*L'évaluation de l'activité régionale : le cas italien**

I. — INTRODUCTION

Les essais de création d'institutions politiques nouvelles ne manquent pas. Mais le succès, c'est-à-dire la création d'une institution nouvelle qui atteigne largement et efficacement ses objectifs, et satisfasse de multiples parties prenantes, est chose rare. Pourquoi certaines nouvelles institutions sont-elles un succès et d'autres un échec ? Comment fait-on pour définir le « succès institutionnel » ou « l'échec institutionnel » ? Et quand nous employons ces termes, nous avons à l'esprit la façon dont les institutions remplissent leur rôle de centre de prise de décision politique, et de mise en œuvre des programmes politiques.

Bien que la « performance » institutionnelle soit l'ultime variable dépendante de la Science politique, les évaluations comparatives de cette variable sont pratiquement inexistantes. Les difficultés de mesure, au sens étroit du terme, sont un obstacle important, mais plus graves encore sont les difficultés conceptuelles et même philosophiques. Bien que nous portions tous des jugements sur les performances des gouvernements, en tant que citoyens et observateurs ordinaires, nous sommes enclins, en tant que chercheurs en Science politique, à une éthique relativiste. Nous sommes sensibles à la multiplicité des intérêts et des objectifs qui font partie de tout processus politique, et conscients de la diversité des critères sur lesquels on peut juger telle manière de gouverner ; toutefois, si nous voulons commencer à éprouver les théories de l'institutionnalisation,

* Traduit de l'anglais par Marie-Pierre PERRAULT.

(c'est-à-dire pourquoi certaines institutions réussissent et d'autres échouent), nous devons trouver des mesures systématiques du fonctionnement institutionnel.

II. — LE RÉGIONALISME ITALIEN

Nous examinerons le cas spécifique de la mise en place des institutions régionales dans toute l'Italie en 1970, politique que Sydney Tarrow a justement considérée comme : « Une des rares tentatives de création de nouvelles institutions représentatives entreprises récemment par les Etats-nations occidentaux » (1). Cette expérience de gouvernement régional constitue l'une des évolutions les plus remarquables de la vie politique et des méthodes de gouvernement durant les trente ans que compte la République italienne.

Le 7 juin 1970, les élections de quinze nouveaux conseils régionaux eurent lieu en Italie, marquant l'aboutissement de vingt ans de lutte intense. Dans le cadre de la Constitution de 1948, les régions s'étaient vues attribuer des pouvoirs dans les domaines de la Santé, du Logement, de l'Urbanisme, de l'Agriculture, de l'Education et des Travaux publics. Peut-être plus important que ces pouvoirs législatifs et fiscaux des régions, il était envisagé d'en faire des organes de décision suffisamment proches des citoyens pour être à leur écoute, mais suffisamment vastes pour être efficaces. Les dispositions constitutionnelles entrèrent en vigueur presque immédiatement dans cinq régions à « statut spécial », situées le long des frontières nationales, en Sicile et en Sardaigne. On y craignait en effet le développement des tendances séparatistes. Mais la création des autres régions ordinaires (où résidait 85 % de la population italienne) se heurta à une intense résistance politique (2).

Pourtant à la fin des années 60, le centralisme sclérosé du gouvernement italien, un intérêt naissant pour la planification régionale et un glissement à gauche de la politique nationale, créaient le climat favorable et permettaient l'adoption de la législation de mise en œuvre et l'élection des premiers conseils des quinze régions « ordinaires ». Durant les premières années, chaque conseil procéda à l'élection d'un président régional et d'une junte (ou bureau), et adopta un statut régional qui fixait l'organisation, les procédures

(1) Sidney Tarrow, *Local Constraints on Regional Reform : a Comparison of Italy and France*, *Comparative Politics*, v. 7, p. 36 (octobre 1974).

(2) Robert Leonardi, Robert D. Putnam, Rafaella Nanetti, *Devolution as a political process : the case of Italy*, *Publius* (prévu pour 1981).

et les domaines propres à l'institution régionale. Le gouvernement commença des transferts de fonds, de pouvoirs et de personnel. Toutefois, même à ce stade avancé, la lutte qui assurerait aux nouveaux gouvernements un financement adéquat et une délégation des pouvoirs de l'Etat était loin d'être terminée. Ce n'est qu'au cours de l'été 1977, deux ans après le début du second mandat législatif de cinq ans, qu'un accord fut conclu au niveau national, transférant aux régions d'importantes fonctions de plusieurs ministères, en particulier dans le domaine de l'Agriculture et des Travaux publics, ainsi que celles de centaines d'organes semi-publics. Pendant ce temps, des réformes plus ou moins indépendantes avaient commencé à transférer aux régions la responsabilité des hôpitaux et du service de sécurité sociale et leur accordait un contrôle partiel de l'aménagement du territoire et de la planification économique et structurelle, y compris les très vastes activités de la *Cassa per il Mezzogiorno*.

Au cours de ces années, la totalité des fonds attribués aux régions s'accrut de manière exponentielle, passant en gros de 1 milliard de dollars en 1973 à 5 milliards de dollars en 1976, fournis à plus de 90 % par l'Etat sous forme de « transferts à but spécifique » et « transferts à but général ». L'ensemble des recettes régionales représentent maintenant presque le quart de l'ensemble des dépenses publiques de l'Italie. Il est clair que l'autonomie régionale reste limitée, mais elle a suscité et encouragé une classe politique ambitieuse, qui enracine sa légitimité dans les suffrages populaires et dans le vaste consensus des grands partis nationaux en matière régionale. Il ne s'agit donc pas d'un simple exercice de décentralisation administrative.

Le régionalisme était au centre du débat depuis la création de l'Etat italien, et une grande diversité d'objectifs avait été avancée par les partisans de la réforme. Les modérés voyaient dans la décentralisation le moyen d'accroître l'efficacité administrative, les régionalistes du Sud le moyen d'accélérer le développement économique et social des régions arriérées ; l'idée d'autonomie régionale séduisait particulièrement les groupes tenus à l'écart des décisions politiques, quels qu'ils soient : les catholiques au début du siècle et, après la guerre, les communistes. Les courants populistes proclamaient que des gouvernements régionaux « garantiraient un développement plus profond et plus réel de la démocratie, puisqu'ils seraient plus directement et mieux liés au peuple » (3). Dans les années 60, les

(3) Palmiro TOGLIATTI, leader du PCI après-guerre, cité par Percy A. ALLUM et G. AMYOT, *Régionalism in Italy : Old wine in new bottles, Parliamentary affairs*, v. 24 (hiver 1970-1971), p. 56.

technocrates progressistes soutenaient que les régions étaient l'élément nécessaire à une planification socio-économique rationnelle, et pouvaient ouvrir la voie à « une nouvelle manière de faire de la politique », plus pragmatique et moins idéologique que le style traditionnel de la politique italienne. Bref, à leur naissance, les partisans et supporters des nouvelles institutions régionales annonçaient leur destinée en termes presque messianiques.

L'expérience italienne présente un trait d'une importance cruciale pour l'étude de l'institutionnalisation : bien que les régions ordinaires soient toutes dotées du même vaste mandat institutionnel et virtuellement du même modèle organisationnel, elles ont été mises en place dans des contextes sociaux, économiques et politiques d'une diversité extraordinaire.

Socio-économiquement les régions se déploient de la Lombardie post-industrielle au nord, une région qui, par tous les critères, se place au rang des régions les plus développées du globe, à la Basilicate, une région aussi misérable et sous-développée que des pays du Tiers Monde comme le Nicaragua ou la Guinée-Bissau. En termes politiques, nous passons de l'Emilie-Romagne, boucle de la ceinture rouge, contrôlée par les communistes depuis plus de trente ans et terre d'élection du militantisme radical depuis sa libération de la domination papale, à la Vénétie, cœur de l'Italie « Blanche », traditionnelle sur le plan culturel, et dévotement catholique, et enfin à la Calabre où les modèles politiques sont paroissiaux, clientélistiques, et même féodaux. Certaines régions, par exemple le Latium, dominé par Rome capitale hydrocéphale, ont été submergées par des vagues successives et traumatisantes d'immigration et soumises au cours des dernières années à des changements sociaux douloureux, alors que d'autres, telle l'Ombrie voisine, demeuraient relativement paisibles, à l'écart des grands bouleversements démographiques de l'après-guerre. Le milieu est presque idéal pour une étude *in vitro*.

Commençant en 1970, nous avons suivi avec attention le développement des six gouvernements régionaux suivants : Lombardie, Vénétie, Emilie-Romagne, Latium, Pouilles et Basilicate, choisis avec soin pour représenter un véritable échantillon des diversités régionales. Nous avons cherché à réunir et à intégrer des informations qui portent à la fois sur les attitudes et le comportement, les individus et les institutions, les « inputs » et les « outputs ». Nous avons, en particulier, eu des entretiens approfondis avec plus de deux cents conseillers régionaux, auxquels nous avons ajouté une enquête en deux phases, en 1970 et en 1976, auprès d'une centaine d'entre eux. En 1976, nous avons interviewé une centaine « d'observateurs »

sélectionnés parmi les hommes d'affaires, les militants syndicaux, les dirigeants agricoles, les maires, les journalistes, les notables, les fonctionnaires à l'échelon régional et national. Nous avons renouvelé l'opération en 1977, interrogeant cette fois des échantillons de l'électorat national. Nous avons analysé le contenu de plus de mille lois élaborées par ces six régions de 1970 à 1977. Nous avons mené sur le terrain des études sur la planification régionale, nous avons rassemblé les éléments documentaires et statistiques sur le fonctionnement administratif et la gestion budgétaire de ces six régions. L'objectif était de connaître ces six régions à fond.

Nous avons alors commencé à évaluer le rendement institutionnel des quinze régions « ordinaires » en nous basant sur les concepts et les mesures de capacité institutionnelle établis au cours de notre étude des six cas types. Nous pensons que la méthode dialectique, qui consiste à entrecroiser une connaissance en profondeur des six régions types et une expérience de plus grande envergure reflétée par l'ensemble des quinze régions, constitue une approche optimale de l'étude du fonctionnement institutionnel. Le présent article s'inspire et de l'étude la plus vaste, et de la plus approfondie (et parfois de l'étude des cinq régions à statut spécial), mais nous mettons spécialement l'accent sur l'échantillon des quinze régions.

III. — RÉSULTATS PRÉLIMINAIRES DE L'ÉTUDE

Qu'avons-nous découvert jusqu'à présent dans l'étude de nos six régions types ?

a) *La croissance d'un consensus pragmatique.* — Nos enquêtes près des conseillers régionaux ont montré une dépolarisation idéologique dramatique entre 1970 et 1976, due tout d'abord à un recul des positions politiques d'extrême-gauche. Bien plus, nos entretiens avec et les conseillers et les observateurs mirent en évidence un changement significatif du climat politique dans les régions : une tendance à rejeter les approches doctrinaires et conflictuelles au profit d'une approche coopérative et gestionnaire, une tendance à insister non plus sur une réforme sociale radicale mais sur le besoin de « bien gouverner », non plus sur l'articulation des intérêts mais sur leur agrégation, non plus sur une justice sociale distributive prodigue mais sur les problèmes de production et d'efficacité (4).

(4) R. LEONARDI, *Polarizzazione o convergenza nel sistema politico italiano ?*, cité dans *La Politica nell'Italia che cambia* de Alberto MARTINELLI et Gianfranco PASQUINO (Milan, Feltrinelli, 1978), pp. 299-319.

b) *La lutte mouvementée pour l'autonomie.* — Les premières années, les relations des régions avec l'Etat se caractérisèrent et par des combats singuliers, et par des attaques groupées. Dans les combats singuliers, l'Etat remporta des victoires « bancales ». De fait, tous les protagonistes admettent que les relations administratives entre le Centre et la Périphérie sont protocolaires, antagonistes et improductives. Par ailleurs, la coopération entre les gouvernements régionaux, de même que le régionalisme populaire engendrèrent de fortes pressions politiques en faveur d'une décentralisation plus effective. Elles aboutirent en 1977 à une dévolution significative de pouvoirs, de fonds et de fonctionnaires supplémentaires (5). Bien plus, en terme d'organisation interne des partis, les six premières années furent marquées par une nette progression de l'échelon régional en termes d'influence et d'autonomie.

c) *L'enracinement.* — En 1976, les nouvelles institutions régionales soulevaient chez les administrés un intérêt et une satisfaction croissants. En 1977, notre enquête nationale montre une forte progression de la « visibilité » de la nouvelle institution depuis 1972. Même si la politique de nombreux gouvernements régionaux entraînait pas mal de mécontentement, la nouvelle institution à peine âgée de six ans était plus respectée que le gouvernement national, et presque aussi respectée que la commune. Fait encore plus frappant, un public régional attentif, constitué de leaders syndicaux, de banquiers, d'hommes d'affaires, de dirigeants agricoles, de maires et de journalistes, prenait une part active aux nouvelles institutions et se disait satisfait dans l'ensemble. Ces élites déclaraient se réunir plus souvent et plus bénéfiquement avec les conseillers régionaux qu'avec les fonctionnaires des services extérieurs des ministères. Elles montraient même plus de satisfaction à l'égard des politiques régionales concernant leur secteur que n'en manifestaient les conseillers eux-mêmes, même si les uns et les autres étaient davantage critiqués à l'égard de leur mise en œuvre.

d) *La législation régionale* : organisation, gestion et quelques vraies réformes. — Au cours des premières années, la législation régionale s'occupait surtout de l'organisation et des procédures des nouvelles institutions, et de ce fait, de la création d'unités de planification sub-régionales et de groupements locaux (durant la première législature, une loi sur huit concernait l'attribution de salaires, et autres avantages aux employés des régions). En second lieu,

(5) Devolution, *op. cit.*

L'activité législative se concentrait sur la répartition des fonds entre une grande variété de groupes et d'individus : prêts et subventions pour des coopératives agricoles, bourses d'études pour des étudiants nécessiteux, subventions pour la Scala (6). La plupart des régions, en quête de soutien populaire, mais dépourvues de l'autorité légale et de l'infrastructure administrative indispensables à l'accomplissement de vraies réformes sociales, se contentèrent de distribuer des faveurs, souvent de façon extrêmement disséminée, à travers ce que les Italiens appellent *Leggine* (petites lois) et *Interventi-a-pioggia* (« l'arrosage »). Par ailleurs, même durant ces premières années, des régions mirent en place une législation positive dans des domaines tels que l'urbanisme, la protection de l'environnement, et la réorganisation du système de santé et de sécurité sociale italien, particulièrement chaotique, fut entreprise (7).

e) *L'administration régionale* : chaos et léthargie. — Les appréciations favorables que les régions reçurent de nombreux citoyens sont attribuables pour une part aux espoirs mis dans l'avenir, pour une autre part à l'aversion pour les solutions alternatives, et peut-être à certains avantages pécuniaires, car le fonctionnement effectif de l'administration de la plupart des gouvernements régionaux fut très problématique au cours des premières années. Vers 1976-1977, un « sentiment » d'espoirs déçus, de projets avortés, d'opportunités manquées, de temps perdu pénétrait bien des services régionaux. Bien qu'élogieux à l'égard de beaucoup de choix en matière de politique régionale, une large majorité de conseillers et d'observateurs était mécontente de la façon dont ces choix étaient appliqués. Même dépenser les crédits ne s'avérait pas chose facile. Les cinq premières années, les régions s'aperçurent qu'en moyenne elles n'arrivaient à dépenser que moins de la moitié du budget pour une période prévue, accumulant ainsi d'énormes excédents ou *residui passivi*. Conseillers et observateurs attribuaient la responsabilité de cet échec au peu d'empressement du pouvoir central, mais reconnaissaient que bien des difficultés administratives provenaient des problèmes de personnel des régions. La plupart d'entre eux étaient d'accord avec le maire qui nous déclarait : « Les lignes directrices de la région sont bonnes, c'est la pratique qui ne l'est pas. » Partout les grandes espérances avaient fait place à un réalisme tempéré, et, ici et là, à d'amères désillusions.

(6) Voir R. D. PUTNAM, R. LEONARDI et R. NANETTI, *Decentramento e potere*, *Bolletino di legislazione e documentazione regionale*, IV, n° 2, 1978, pp. 491-538.

(7) R. D. PUTNAM, R. LEONARDI et R. NANETTI, *Le regioni « misurate »*, *Il Mulino* (mars-avril 1980), pp. 217-245.

IV. — L'ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL

N'importe quelle évaluation du fonctionnement institutionnel doit passer plusieurs tests sévères. En premier lieu, elle doit être théoriquement globale, touchant autant de grands domaines de l'activité institutionnelle que possible. Lors d'une précédente étude de l'institutionnalisation de nos six régions types, nous avons extrait de la littérature théorique existant quatre ensembles de mesures appropriées (8).

a) *Viabilité organisationnelle*. — Le maintien d'une institution et son efficacité externe dépendent de sa stabilité et de son efficacité interne. Les travaux pionniers de Gurr et Eckstein sur l'évaluation du fonctionnement administratif trouvent ici leur application. Sous la rubrique « efficacité décisionnelle » ils proposent de mesurer le fonctionnement d'une institution en partie en termes de stabilité de son appareil décisionnel et d'efficacité de son processus budgétaire (9). Essentiellement, cette famille de mesures soulève la question suivante : « Quelles que soient ses activités, cette institution conduit-elle ses opérations internes, fondamentales, sans heurt et avec diligence ? » Dans notre étude, plusieurs mesures du fonctionnement touchent à la viabilité organisationnelle.

b) *Autonomie*. — L'autonomie au sens de la capacité à prendre des décisions de façon discrétionnaire, sans en être empêché par des contrôles externes, est un autre élément important de l'institutionnalisation, particulièrement approprié dans le cas des gouvernements subnationaux. Il faut concevoir les relations Centre-Périphérie comme un processus de négociations où la compétence technique, l'opinion publique et l'influence des partis ont au moins autant d'importance que les conventions légales, administratives et financières. Donc des mesures simples, telles que la proportion des

(8) *Ibid.*

(9) Harry ECKSTEIN, « The evaluation of political performance : Problems and Dimensions » (*Beverly Hills Californie : Sage professional papers in Comparative politics*), v. 2, n. 2, n. 01-017 (1971). En plus de l'efficacité décisionnelle, ils proposent trois autres critères de fonctionnement : la durabilité, l'ordre civil et la légitimité. Le premier critère ne s'applique pas ici, parce que tous les gouvernements régionaux sont nés à la même date. Le second n'est pas applicable parce que le désordre civil reflète plutôt les maux du gouvernement national que des gouvernements régionaux. Le troisième critère est étudié plus loin sous le titre de « soutien de l'électorat ».

recettes d'origine locale, sont probablement fallacieuses. Nous possédons de nombreuses informations au sujet de l'autonomie relative de nos six régions type, recueillies au cours de nos entretiens avec les conseillers et les observateurs, mais nos informations sur l'autonomie des quinze autres régions sont beaucoup plus fragmentaires. Par chance, il est apparu, du moins dans le cas des six régions, que l'autonomie régionale correspondait assez exactement à nos autres mesures du fonctionnement institutionnel (10).

c) *Fonctionnement programmatique.* — Les institutions que nous étudions sont des « gouvernements ». Aussi, n'importe quelle estimation complète de leur institutionnalisation doit dépasser les aspects internes et « défensifs » débattus jusqu'ici. Étudier le fonctionnement des gouvernements signifie étudier leurs politiques et leurs programmes. Évaluer de tels *outputs* est, bien entendu, une tâche complexe, pleine de risques, particulièrement quand l'évaluation doit être comparative et quantitative. Pour être convaincante, n'importe quelle évaluation des politiques (*policies*) devrait être raisonnablement indifférente aux différences entre les priorités retenues. Cependant il n'est guère facile de comparer la nouveauté, l'efficacité et l'importance sociale d'un projet d'allocation de bourses aux élèves de l'enseignement secondaire à celles d'une série de projets d'irrigation.

Pour diverses raisons nous avons réduit ces difficultés à un niveau acceptable dans le contexte de notre étude. Tout d'abord, nous possédons des informations détaillées et étalées dans le temps, sur les priorités déclarées des planificateurs en même temps que celles de certaines de leurs électors clés. Par exemple, en réponse aux questions portant sur « les principaux objectifs de l'institution régionale », conseillers et observateurs dans toutes les régions ont mis l'accent essentiellement sur les mêmes thèmes. Autonomie régionale, efficacité

(10) Notre compréhension de « l'autonomie » a bénéficié de la clairvoyance du Pr Steve Reed de l'Université de l'Alabama. Voir également Jérôme MILCH, *Influence as Power : French local government reconsidered*, *British Journal of Political Science*, v. 4 (avril 1974), pp. 130-140 ; Alberta SBRAGIA, *Not all roads lead to Rome : Local housing Policy in the Unitary Italian State*, *British Journal of Political Science*, v. 9 (juillet 1979), pp. 315-339 ; et Sidney TARROW, *Between Center and Periphery : Grassroots Politicians in Italy and France* (New Haven, Yale University Press, 1977). Notre mesure composite de l'autonomie dans les six régions était basée sur l'opinion des conseillers à l'égard des contrôles du gouvernement central, à propos de l'influence régionale sur les affaires internes des partis, et à propos de l'influence de certains leaders nationaux sur les affaires régionales. Sur ce dernier point, nous nous sommes également fiés aux déclarations des observateurs. La corrélation entre cette mesure de l'autonomie et la mesure sommaire du fonctionnement établie par la suite est : $r = 0.77$.

administrative, développement économique régional (11). Plus spécifiquement, la plupart des conseillers dans toutes les régions insistaient sur la planification sociale, économique et territoriale. Parlant des problèmes que pose l'évaluation du fonctionnement institutionnel, Harry Eckstein fait remarquer qu'« il serait grotesque de s'attendre à ce que les organismes gouvernementaux atteignent des buts qu'ils ne veulent pas atteindre, mais sûrement raisonnable d'attendre qu'ils poursuivent efficacement les objectifs qui ont, en fait, leurs préférences (12).

Bien plus, quoique l'acuité de problèmes spécifiques, tels que les transports urbains ou l'économie de montagne, varie de région à région, en général toutes les régions tendaient à aborder les mêmes questions au cours des premières années. Par exemple, toutes les régions passèrent des lois sur la formation professionnelle, les centres de soins et la modernisation de l'agriculture, et elles entreprirent toutes une planification régionale systématique. Mais elles ne le firent pas toutes avec le même empressement, le même esprit d'innovation et la même ampleur. Les résultats ne satisfèrent pas de manière égale les élus et leurs électeurs. Certains de nos indicateurs de fonctionnement mesureront ici les différences d'*outputs* des programmes.

d) *Soutien du corps électoral*. — Parce que ces institutions naissantes sont des gouvernements représentatifs, les appréciations des électeurs comptent tout particulièrement dans l'évaluation de leur fonctionnement. Dans l'analyse de nos six régions types, nous possédions des témoignages détaillés et nuancés fournis par des publics informés, mais dans le cas des quinze autres régions, nous devions nous limiter aux réponses fournies par un échantillon de l'électorat. Heureusement, ces enquêtes sur le soutien de l'électorat et du public informé (dans le cas des 6 régions) étaient en corrélation étroite avec nos propres évaluations de la viabilité organisationnelle et de la performance programmatique.

Comme nous venons de le décrire, les évaluations du fonctionnement doivent être théoriquement globales, mais aussi empiriquement conséquentes. Dans ce cas, la question fondamentale est la suivante :

(11) Il y avait des différences compréhensibles entre conseillers et public, dans le choix de leurs priorités institutionnelles. Les conseillers insistaient sur l'autonomie et la démocratie « à la base », alors que le public insistait sur l'efficacité administrative et de réelles réformes sociales et économiques. En 1970, les conseillers du Sud insistaient plus naturellement sur le développement économique, les conseillers du Nord sur l'autonomie. En 1976, ces différences n'avaient pas disparu.

(12) ECKSTEIN, *op. cit.*, p. 68.

Y a-t-il une dimension unique du succès institutionnel, ou au contraire des régions différentes peuvent-elles réussir dans des domaines différents, de telle sorte que n'importe quelle évaluation sommaire est inévitablement arbitraire ? En termes statistiques, il nous faut chercher des « vérifications convergentes ». Dans la mesure où des indicateurs très divers, établis à partir de sources très variées, se trouvent corrélés empiriquement, il doit être possible d'arriver à concevoir et à évaluer la performance institutionnelle de manière unidimensionnelle en dépit des priorités différentes de chaque région. Notre estimation du succès institutionnel relatif dans les quinze régions est fondée sur 8 indicateurs différents. Nous les décrirons chacun brièvement en commençant par les plus précis, quoique peut-être plus périphériques, pour finir par les plus importants, qui sont peut-être aussi les plus « impressionnistes » (le classement de chaque région d'après chaque indicateur est représenté sur le tableau n° 2).

1. *Instabilité des juntes régionales*

Quelques régions possédaient des juntes très stables, d'autres ont eu du mal à former une coalition durable. L'indicateur dans ce cas est : quelle est la proportion de la durée de la première législature (1970-1975) durant laquelle aucune junte ne siégeait ? Cette variable oscille de 0 % en Ombric à 27 % en Campanie (13).

2. *Délai budgétaire*

Toutes les régions devaient en principe présenter leur budget avant le 1^{er} janvier, commencement de l'année fiscale. En fait nulle n'y parvint jamais, mais le délai moyen variait considérablement d'une région à l'autre. Notre indicateur ici est le suivant : en moyenne, de 1972 à 1976, à quelle date le budget était-il voté ? Cette variable passe du 13 février en Lombardie au 5 juin au Piémont (14).

(13) Voir Roberto BIN, *Le crisi di giunta nell'esperienza della prima legislatura delle regioni ad autonomia ordinaria*, *Le Regioni*, v. 4, n. 5 (1976), pp. 425-471.

(14) Voir *La Prima Legislatura regionale, 1970-1975*, Mario BERTOLISSI et autres (Milano, Giuffrè, 1976). Cet abrégé et cette analyse de la législation régionale de l'ensemble des quinze régions « ordinaires », depuis les cinq premières années, constituent un document essentiel. Il a été produit par l'Institut di Studi Giuridici Regionale (ISGRE) de Udine.

TABLEAU 1. — Neuf mesures de performance institu

	Instabilité des juntes	Délais budgétaires	Capacité de dépense	Taux d'adoption des lois	Innovation législative	Evaluation de la planification
Performance	UM		ER	UM		
	ER			ER	LO	
	LO			TO		
	TO					
	PU					
		LO		LO	ER	ER } UM }
	CL				MA	LO } TO }
	VE				VE, UM } LI, LA }	VE } BA }
	MA				AB PI } CA }	
	BA	VE		LI		
		ER		MA		MA
	LI			LA		
	PI	CA		MO		
		BA		PI } AB }		LI } AB }
		TO			TO } PU } BA } CL }	MO
	MO } LA }	AB	MA LO PU	VE		
	AB	MA LA LI PU	TO AB BA UM VE, CA } LI, CL }	PU BA CA	MO	PI } CA } PU }
		UM	MO PI LA	CL		LA } CL }
		MO				
	Faible	CA	CL PI			

Abréviations régionales (régions • ordinaires • seulement) :

AB	Abruzzi	CL	Calabria	LI	Liguria	MO	Molise
BA	Basilicata	ER	Emilia-Romagna	LO	Lombardia	PI	Piemonte
CA	Campania	LA	Lazio	MA	Marche	PU	Puglia

3. Capacité d'utilisation des fonds

Nous avons noté plus haut que toutes les régions avaient accumulé d'importantes sommes non utilisées, en grande partie à cause de l'incompétence de l'administration. Il est très difficile de mesurer ces *residui passivi* avec certitude et comparativement sur l'ensemble des régions, parce que les méthodes de comptabilité sont différentes, et que la répartition des fonds entre dépenses de fonctionnement et dépenses en capital n'est pas identique (15). On peut toutefois déterminer une mesure grossière en se basant sur l'utilisation régionale des fonds alloués par l'Etat en 1975 pour un programme de création d'emplois anti-récession (16). Notre indicateur ici est : dans quelle proportion les fonds alloués à la région avaient-ils été réellement utilisés au 31 décembre 1977 ? Cette variable oscille de 59 % en Emilie-Romagne à 0 % dans le Latium.

4. Taux d'adoption des propositions de lois

Le taux d'approbation des propositions législatives varie d'un conseil régional à l'autre. Il s'agit d'un facteur pertinent, non seulement parce qu'il nous renseigne sur l'efficacité de la procédure législative, mais surtout parce qu'il indique dans quelle mesure les conseillers présentaient des projets de lois avec l'intention d'établir une politique, plutôt que d'utiliser les conseils pour des manifestations symboliques. Notre indicateur ici est : dans quelle proportion les projets de lois présentés entre 1970 et 1973 furent-ils en fait votés ? Cette variable oscille de 68 % en Ombrie à 15 % en Calabre (17).

5. Innovation législative

En analysant la teneur des projets de lois des six régions types nous avons remarqué que de nombreuses initiatives législatives tendaient à se propager à travers les régions, de telle sorte qu'une innovation séduisante proposée par un conseil relativement d'avant-garde était souvent récupérée et votée (souvent presque mot pour mot) par des régions moins avancées.

(15) Deux sources d'information importantes sur les *residui passivi* sont : *Le regioni non spendono ?*, de Lauro COLOMBINI (Bologne, Il Mulino, 1979), et une étude effectuée par le Bureau régional de Cofindustria (la Confédération de l'Industrie italienne), publiée dans le quotidien économique *Il Sole-24 Ore* (7 juin 1980), p. 4. Bien que ces deux études paraissent fiables, leurs estimations des *residui passivi* région par région sont faiblement corrélées.

(16) Voir COLOMBINI, *op. cit.*, tableau 14.

(17) Les cadences des votes des lois ne sont disponibles que pour 1973. Voir *Cronache della regione Lombardia*, v. 3 (juin 1973), p. 7.

Une estimation complète de la performance législative devrait prendre en compte les régions pionnières. Nous avons sélectionné pour examen sept thèmes divers qui donnèrent lieu à l'adoption de lois similaires dans la plupart des régions, sinon toutes : les centres de soins, l'élevage, les zones industrielles, la gestion des hôpitaux, les assurances médicales des travailleurs indépendants, la promotion de l'artisanat, l'aménagement rural. Etant donné les priorités différentes des régions, il n'aurait pas été surprenant de les voir prendre la tête dans des domaines différents. En fait, à deux (peut-être trois) exceptions près, les régions étaient régulièrement en avance ou en retard dans presque tous les domaines cités (les seules exceptions concernent l'assurance médicale, les aménagements ruraux, et dans une certaine mesure la politique de l'élevage). Notre indicateur ici est : en moyenne, dans ces sept domaines, de quand dataient ces lois au mois de juin 1976 ? Cette variable va de deux ans en Lombardie à neuf mois en Molise.

6. *Planification régionale*

Bien que la Constitution de 1948 fût restée muette quant à la compétence des régions en matière de planification économique et territoriale, la nécessité d'une planification régionale était au centre des débats sur la création des régions en 1970, et chaque région s'adjudgea explicitement des pouvoirs de planification, dans son *statuto*. Si l'on en juge par nos entretiens avec les conseillers, l'intérêt des régions pour la planification continua à croître les années suivantes. En 1976, au cours d'entretiens libres, deux tiers de nos interlocuteurs citèrent spontanément la planification comme « le problème le plus important que les régions aient à affronter ». Il convient donc tout particulièrement d'évaluer le fonctionnement institutionnel des régions en examinant à quel point elles ont cherché à remplir cet engagement verbal.

Nos enquêtes sur le terrain dans les six régions types nous ont permis d'élaborer un système de classement des progrès accomplis par chaque région, dans la préparation et la mise en œuvre de la planification économique et territoriale (physique). Par exemple, en 1976, et l'Emilie-Romagne et la Lombardie avaient approuvé des programmes budgétaires qui rattachaient les dépenses régionales à des priorités économiques déterminées, alors que dans les Pouilles et dans le Latium, les juntes avaient préparé un plan générique indiquant des priorités d'ordre général, mais sans ratification formelle du conseil et sans aucune exécution pratique. Dans les six régions, notre propre classement se trouva en corrélation étroite

avec la satisfaction que les conseillers exprimaient sur les activités de planification dans leur région ($c = 0.67$), suggérant que les législateurs eux-mêmes avaient tendance à partager notre jugement (18).

Utilisant la documentation originale et les sources secondaires existantes, nous avons subséquemment appliqué le même système de classement aux quinze autres régions (19). Les résultats variaient de 10 (résultat maximal en planification économique et territoriale) à 2 (résultat minimal dans ces deux secteurs) (20).

7. Législation de réforme

Pour obtenir une appréciation plus complète de la substance des « outputs » de politique régionale sur un éventail de domaines fonctionnels, nous avons examiné l'ensemble de la législation régionale dans les 6 secteurs suivants : agriculture, santé et services sociaux, artisanat et industrie légère, formation professionnelle, urbanisme et aménagement du territoire (21). Dans chaque cas, nous avons évalué la portée, l'innovation et la cohérence de la législation (22).

Prenons par exemple le cas de la politique agricole, que tous les conseillers et observateurs s'accordent à reconnaître comme le champ d'intérêt législatif le plus actif dans les six régions. La portée des mesures mises en œuvre variait énormément selon les régions, de même que le degré de soutien apporté aux innovations techniques, le degré de réforme structurelle, le degré de coordination et la clarté dans le choix des priorités. La plupart des lois accordaient une assistance financière aux coopératives ou à d'autres groupements agricoles, à la promotion de l'enseignement de la gestion et aux services techniques. Des prêts et des subventions étaient accordés pour la modernisation des exploitations agricoles. Particulièrement dans les premières années, les régions distribuèrent des avantages de ce genre par les « *leggine* » *ad hoc*, sans aucune coordination, pour ne rien dire d'un quelconque lien avec l'aménagement global de la région. Plus tard, quelques régions se décidèrent à rattacher leurs interventions financières à des plans d'aménagements régionaux ou sub-régionaux plus élargis et à des critères sociaux et économiques plus explicites.

(18) Le regioni « misurate », *op. cit.*

(19) La source d'information la plus utile était le rapport de « Tecnocasa » pour le gouvernement de Lombardie en 1975.

(20) Voir Robert D. PUTNAM, Robert LEONARDI, Rafaella NANETTI et Franco PAVONCELLO, Explaining Institutional success: The case of Italian Regional Governments, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* (prévu 1981).

(21) Voir le rapport de l'ISGRE, Bertolissi et al., *op. cit.*

(22) Explaining Institutional Success, *op. cit.*

Les classements des régions dans chacun des 6 domaines fonctionnels n'étaient pas parfaitement mais raisonnablement conséquents avec une intercorrélation moyenne entre les 6 de $r = 0.49$; les classements des six régions additionnés, le résultat final variait de 8 dans le Basilicate (activité minimale en fait dans tous les domaines) à 27 en Lombardie (rendement maximal dans presque tous les domaines).

8. Le classement de « Tecnocasa »

Notre exploration initiale terminée, nous apprîmes qu'une firme de consultations italienne (Tecnocasa) avait effectué, pour le compte du gouvernement régional de Lombardie, une évaluation indépendante des politiques suivies par les vingt régions dans les domaines du logement et de l'urbanisme (23). L'étude de Tecnocasa présentait une description détaillée des activités de planification de chaque région et une liste de contrôle de 24 programmes et pratiques administratives que diverses régions avaient mises en place, allant des sociétés régionales d'aménagement aux standards d'urbanisation, et du financement des acquisitions de terrains destinés à la construction de logements subventionnés à la mise à jour des besoins de construction. Notre indicateur ici est tout simplement : combien de ces 24 innovations avaient-elles été approuvées au mois de mai 1975 ? L'ordre de classement allait de l'Émilie-Romagne, qui les avait toutes adoptées, au Molise qui n'en avait adopté que trois. Bien que cette mesure ne concerne qu'un seul secteur d'intervention, elle est précieuse méthodologiquement, parce qu'elle a été produite indépendamment de notre propre évaluation. Il est remarquable de constater que les classements de « Tecnocasa » sont en corrélation presque parfaite avec les résultats de nos propres enquêtes.

Nous pensons que les 8 mesures que nous avons retenues sont « théoriquement complètes », puisqu'elles couvrent un large spectre d'activités régionales et s'inspirent de sources et de techniques variées.

Par contre, sont-elles « empiriquement cohérentes » ? Au commencement de notre étude, nous doutions que nos diverses évaluations puissent être bien conséquentes, surtout en raison de l'inévitable fragilité de nos techniques d'évaluation et des multiples influences qui s'exercent sur n'importe quelle activité institutionnelle choisie. La chute d'une junte régionale par exemple peut être une illustration de l'instabilité institutionnelle, mais peut également être due à la disparition d'un personnage clé ou aux machinations politiques d'un parti national. Le vote de telle loi innovatrice peut refléter

(23) Etude « Tecnocasa », *op. cit.*

de larges capacités institutionnelles mais peut aussi être attribué à l'énergie déployée par un conseiller régional.

En dépit de ces inquiétudes, ce fut un plaisir et pas une mince surprise de découvrir (voir tableau 2) une cohérence assez élevée entre nos indicateurs de performance institutionnelle. Chaque corrélation possible entre les 8 mesures de fonctionnement est dans la bonne direction et 24 corrélations sur 28 sont significatives statistiquement, malgré le nombre réduit des cas. L'intercorrélation moyenne entre les huit mesures est $r = 0.56$. En bref, les régions qui ont des juntes stables, qui votent leur budget tôt, dépensent leur argent rapidement et votent des lois au lieu de se mettre en valeur sont aussi celles qui sont les plus innovatrices, entreprennent une planification régionale extensive et produisent une législation cohérente touchant un large éventail de secteurs.

Comme Zeller et Carmines l'ont récemment démontré, l'analyse factorielle est dans cette situation la mesure la plus sûre et la plus valide de la variable fondamentale (24). Notre index synthétique de performance est simplement le résultat factoriel de chaque région basé sur le premier facteur à émerger de l'analyse des principales composantes de ces données. Le tableau n° 1 montre de quel poids chacune des 8 variables composantes pèse dans cette mesure sommaire et le tableau n° 2 montre (extrême droite) le classement final des quinze régions. Quelques-unes (spécifiquement l'Emilie-Romagne et la Lombardie) semblent avoir été virtuellement bonnes en tout et figurent seules en haut de l'échelle, alors que le plus grand nombre d'entre elles semblent n'avoir été bonnes en rien et sont groupées au bas de l'échelle. Il y a naturellement quelques divergences entre les indicateurs de performance individuelle, mais les résultats tendent à prouver que cet index composite reflète des différences de succès institutionnel authentiques, logiques et importantes.

V. — CONCLUSIONS

L'étape ultérieure et logique dans ce type de recherche serait de tenter d'expliquer pourquoi l'Emilie-Romagne et la Lombardie sont régulièrement en haut de l'échelle métrique utilisée pour l'évaluation du fonctionnement des institutions, et la Calabre et la Molise toujours en bas. Cette étude a fait l'objet d'un article entièrement

(24) Richard A. ZELLER et Edward G. CARMINES, *Measurement in the Social Sciences* (New York, Cambridge University Press, 1980).

TABLEAU 2. — *Corrélations entre les huit mesures de performance*

	I Instabilité des juntes	II Délais budgétaires	III Capacité de dépenses	IV Taux d'adoption des lois	V Innovation législative
II	.14				
III	— .48	— .44			
IV	— .49	— .27	.49		
V	— .20	— .57	.42	.52	
VI	— .61	— .60	.54	.72	.43
VII	— .41	— .58	.54	.79	.80
VIII	— .62	— .60	.58	.74	.71
Index synthétique de performance*	— .82	— .66	.70	.81	.75

* Ces coefficients sont, en fait, les coefficients d'utilisations de capacité sur le seul et unique des principales composantes.

différent (25). Sommairement, nous avons trouvé que le niveau de développement économique, la solidité de la formation politique et civique, le degré de changement démographique et la vigueur de la tradition socialiste étaient de très efficaces prédicteurs de performance institutionnelle.

Cependant il nous faut rappeler que les régions italiennes n'ont pas encore obtenu de l'appareil politico-administratif de l'Etat leur complète « indépendance », c'est-à-dire que les gouvernements régionaux n'ont pas une autonomie complète pour prendre des décisions et les mettre à exécution. L'élite politique nationale (gouvernement et parlement) et l'élite administrative (ministères, administration publique) n'ont pas encore complètement accepté l'existence des régions. Le Parlement continue à faire des lois qui ignorent totalement les pouvoirs des régions, quand elles ne les contredisent pas, ou attribuent aux régions des tâches administratives d'une façon qui rappelle la vieille structure provinciale ; les hauts fonctionnaires et les leaders politiques se conduisent comme si la dévolution des pouvoirs qui a été opérée ces dix dernières années était une concession temporaire de l'Etat, révoquant à tout moment.

Pour que les régions émergent pleinement comme des entités politiques autonomes, elles doivent participer au processus de prise de décision à l'échelon national (par une présence institutionnalisée au sein du comité interparlementaire sur les affaires régionales quand il s'agit de la fonction législative du parlement, et travailler, en contact étroit avec le Premier ministre, à l'élaboration des politiques et à la coordination des affaires administratives.) De plus, pour que les régions puissent améliorer la planification régionale, il doit y avoir un plan économique national qui serve de cadre de référence et stimule l'élaboration de programmes régionaux. Finalement, il reste à opérer une restructuration complète des finances des collectivités locales, de sorte que les régions puissent gérer leur propre avenir financier en toute autonomie et avoir des pouvoirs discrétionnaires beaucoup plus grands en matière de dépenses. Pour l'instant les régions traversent une zone crépusculaire entre le vieil Etat centralisé et la nouvelle *Repubblica delle autonomie*, sans indication claire du temps qu'il faudra pour arriver à destination. Cependant, même si toutes les régions n'ont pas atteint le même résultat, un énorme progrès a été accompli.

(25) Explaining Institutional success, *op. cit.*

Remerciements

La recherche dont nous rendons compte ici a été effectuée au cours des dix dernières années grâce au soutien de l'Université du Michigan, de la National Science Foundation qui nous a accordé des subventions, du German Marshall Fund, Etats-Unis, du Woodrow Wilson International Center for Students, de l'Université de Harvard. Nous exprimons notre reconnaissance à tous ceux qui, au cours de ces années, nous ont assisté dans notre recherche, et tout particulièrement au Dott. Paolo Belluci, et aux centaines de régionalistes italiens dont la contribution doit demeurer anonyme.

Des membres du « séminaire sur le comportement politique », à l'Université de Harvard, ont apporté des remarques utiles lors d'une première rédaction de cet article. Nous tenons à remercier spécialement le Pr Jacek Kugler pour ses remarques perspicaces. Bien entendu, nous sommes seuls responsables des erreurs éventuelles.

Robert PUTNAM, Franco PAVONCELLO, Robert LEONARDI, Raffaella NANETTI. — *Evaluation of regional activity : The italian example.*

This article is an attempt to operationalize the concept of institutional performance using data from a longitudinal study of the Italian regions. The eight measures of performance are grouped into four categories : organizational viability, autonomy, programmatic performance, and constituency support. Our results show that during the first seven years of existence institutional success was unidimensional — that is, some regions demonstrated the ability of being good at virtually everything while others were always clustered at the bottom of the measures of performance.

RÉSUMÉ. — *Cet article tente d'opérationnaliser le concept de fonctionnement institutionnel, en utilisant les données d'une étude longitudinale des régions italiennes.*

Les huit mesures de fonctionnement sont groupées en quatre catégories : viabilité organisationnelle, autonomie, fonctionnement programmatique et soutien de l'électorat. Nos résultats montrent que pendant les sept premières années de leur existence le succès institutionnel des régions fut unidimensionnel, c'est-à-dire que quelques régions prouvèrent leurs capacités de réussir en tout, tandis que les autres se retrouvaient toujours au bas des évaluations de fonctionnement.

RINALDO LOCATELLI (1)

*La décentralisation
de la coopération transfrontalière
en Europe*

*La mise en œuvre de la Convention cadre européenne
sur la coopération transfrontalière
des collectivités ou autorités territoriales*

« Les frontières nationales ne sont que les douloureuses cicatrices de l'histoire », a affirmé Denis de Rougemont.

La coopération transfrontalière, quelle qu'en soit la forme, quelle qu'en soit encore l'intensité, constitue un test, une expérience combien révélatrice et catalysatrice du degré plus ou moins poussé de l'esprit et de la volonté d'intégration européenne : car les régions frontalières, avec tous leurs problèmes et difficultés, rassemblent, plus que d'autres, et à leur niveau bien sûr, les lenteurs et les difficultés de cette édification européenne. Ce n'est que peu à peu que mentalités et structures, que ce soit au plan local, régional, national et européen, peuvent passer du stade de l'information à celui de la concertation, du domaine de la coopération à celui de l'harmonisation pour déboucher enfin sur l'intégration.

COMMENT LA CONVENTION CADRE EST-ELLE NÉE ?

Pourquoi le Conseil de l'Europe s'est-il engagé avec tant d'acharnement dans le domaine de la coopération transfrontalière ? C'est certainement parce que notre Organisation a été la première et,

(1) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur et non pas le Secrétariat général du Conseil de l'Europe.

jusqu'ici, la seule organisation européenne à avoir donné la parole aux représentants des communes et des régions qui sont les plus concernées par les problèmes des zones frontalières.

C'est tant de l'Assemblée parlementaire (2) du Conseil de l'Europe que de la Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe que sont venues les propositions concrètes et insistantes qui ont finalement poussé les gouvernements à entreprendre l'élaboration d'une Convention cadre européenne.

La Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) est une institution régionale qui, depuis 1957, est l'unique institution officielle en Europe à représenter les communes et les régions au niveau des institutions européennes. Elle s'est préoccupée, dès ses débuts, de la coopération transfrontalière d'une manière générale, mais également de secteurs précis comme l'aménagement du territoire, la protection de la nature et de l'environnement, santé et protection civile, éducation et culture, travailleurs frontaliers, etc. (3).

La préparation d'une Convention cadre européenne a été décidée par les ministres européens responsables des collectivités locales réunies pour la première fois les 20 et 21 novembre 1975 à Paris. Lors de leur seconde réunion à Athènes, du 25 au 27 novembre 1976, les ministres ont examiné le projet de convention élaboré par un Comité d'experts gouvernementaux et ont recommandé au Comité des ministres son adoption. Le projet de Convention a été soumis ensuite au Comité des ministres du Conseil de l'Europe — c'est-à-dire aux ministres des affaires étrangères — en mars 1977.

Le Comité des ministres a dû y consacrer plusieurs séances de travail et est parvenu à un compromis sur certains points tels que, notamment, la valeur et l'utilisation des accords et arrangements modèles annexés à la Convention cadre. Une fois arrêté le texte de la Convention, le Comité des ministres a décidé de le soumettre à l'Assemblée parlementaire pour avis (4). Le Comité des ministres, au vu de l'avis de l'Assemblée, a décidé d'ouvrir la Convention cadre à la signature à l'occasion de la IV^e Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales (Madrid, 21-23 mai 1980).

(2) Voir rapport présenté par M. Sibille (doc. 2109) du 26 septembre 1966 comprenant un projet de convention rejeté par le Comité des ministres. Voir aussi les recommandations 693/1973, 784/1976 et 802/1977.

(3) Citons en particulier ses avis 17/19 (1974) et 20 (1976), la résolution 85/1976 sur les travailleurs frontaliers et la résolution 90 (1977).

(4) Voir l'avis favorable de l'Assemblée, avis n° 96 (1979).

LES OBJECTIFS DE LA CONVENTION CADRE

Les auteurs de cette Convention cadre sont partis de la conviction que les autorités locales et régionales ont une vocation naturelle à prendre en charge la coopération transfrontalière au niveau local et que l'on peut en déduire que leur compétence générale pour gérer les affaires communales s'étend aussi au pouvoir de nouer des relations avec les autorités locales et régionales limitrophes. Des questions d'intérêt local doivent continuer de relever du niveau local, même lorsqu'elles sont traitées par deux collectivités séparées par une frontière. Cette théorie est contraire à ce qu'ont prétendu certains milieux — et qui le prétendent encore toujours, comme nous le verrons — milieux selon lesquels toute question dépassant la frontière devrait relever des sacro-saintes règles traditionnelles de la diplomatie entre Etats. Il est évident que les canaux diplomatiques, tellement longs et complexes, ne sont nullement adaptés à traiter des questions supra-frontalières locales et régionales.

Je serais tenté de dire que la coopération suprafrontalière n'est aujourd'hui pour les collectivités locales et régionales qu'un prolongement naturel de leur politique territoriale interne, comme la coopération européenne n'est qu'un prolongement de la politique interne et que, de ce fait, elle n'est plus réservée uniquement aux ministères des Affaires étrangères, mais englobe pratiquement l'ensemble des ministères, y compris le ministère de l'intérieur.

Ce prolongement du droit interne et des affaires internes au-delà des frontières — prolongement qui est certainement un des principaux phénomènes de l'après-guerre en Europe — est consacré par la Convention cadre dont l'objet principal est précisément celui de permettre aux collectivités locales et régionales de coopérer par-dessus les frontières dans des conditions analogues à la coopération qu'elles sont habilitées à engager sur le plan interne.

Ainsi, par exemple, la Convention prévoit que les domaines sur lesquels elle peut porter sont les mêmes que ceux pour lesquels les collectivités territoriales sont compétentes au plan interne, les gouvernements conservant toutefois la possibilité de restreindre ou d'élargir des domaines, au moyen d'une déclaration au moment de la ratification.

La Convention, comme l'indique son préambule, vise à favoriser autant que possible la coopération transfrontalière et à contribuer au progrès économique et social des régions frontalières. En effet, le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière entre communes et régions permet une meilleure exécution de la mission

de celles-ci et, en conséquence, une mise en valeur et un développement plus harmonieux des régions frontalières.

La Convention cadre s'attache, d'une part, à combler une lacune juridique, en proposant des formes de coopération transfrontalière particulièrement adaptées aux besoins des collectivités territoriales et capables de conférer un support juridique supplémentaire aux accords que celles-ci pourraient conclure et, d'autre part, à fournir aux Etats un certain nombre de moyens de surveillance et de contrôle leur permettant de veiller, le cas échéant, au respect du principe de la souveraineté des Etats.

Etant donné la diversité des situations et des structures en ce qui concerne les collectivités locales dans les Etats membres et la variété des problèmes à résoudre, on a opté pour le système d'une Convention cadre traitant des engagements les plus importants et comportant en annexe des modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats susceptibles de répondre aux différents besoins de coopération. C'est pourquoi également la Convention ne prétend pas régler tous les problèmes et renvoie fréquemment aux dispositions des législations internes.

LES MODÈLES D'ACCORDS ANNEXÉS À LA CONVENTION

Le système gradué de modèles et de schémas annexés à la Convention (sans toutefois en faire partie intégrante) vise à mettre à la disposition des Etats, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part, un choix de formes de coopération les mieux adaptées à leur problème dans la mesure où la Convention n'exclut ni l'utilisation d'autres formes d'accords, ni l'adaptation des modèles annexés en fonction des situations propres à chaque cas de coopération transfrontalière.

Les accords modèles numérotés de 1.1 à 1.5 constituent un ensemble hiérarchisé et graduel. Ils comportent en particulier un texte qui concerne le niveau régional (accord 1.2). Ce modèle prévoit la création de commissions régionales gouvernementales. De telles commissions existent déjà sous des formes diverses.

Les trois modèles d'accords interétatiques numérotés de 1.3 à 1.5 concernent trois formes de coopération à mettre en œuvre par les autorités et collectivités locales. S'il n'est pas exclu que certains Etats s'inspirent de ces modèles pour développer la coopération régionale, il est certain que ces modèles sont essentiellement adaptés à la coopération locale, intercommunale et infrarégionale. Ces

modèles visent des formes de coopération de plus en plus poussée, à savoir :

- la concertation,
- la conclusion de contrats,
- la création d'organismes de coopération transfrontalière.

Les deux premiers modes de coopération peuvent, si le droit interne des Etats contractants ne s'y oppose pas, être utilisés par les collectivités locales sans convention spéciale les y autorisant. Un accord interétatique paraît être nécessaire pour donner un fondement juridique préalable à la création des organismes de coopération transfrontalière (modèle 2.6). Il n'est toutefois pas question de créer, à cette occasion, des organismes relevant du droit international. Il s'agit de *permettre aux autorités locales d'un Etat signataire d'adhérer à un syndicat ou association de pouvoirs locaux d'un autre Etat.*

LA PORTÉE DE LA CONVENTION CADRE

Cette Convention, même si elle n'a pas de conséquences directes dans l'ordre juridique interne des Etats, vise à obtenir des Etats une attitude plus favorable vis-à-vis de la coopération transfrontalière et, surtout, constitue, de la part des Etats qui l'auront ratifiée, la reconnaissance du principe que les collectivités territoriales sont habilitées à coopérer, dans certaines limites, au-delà des frontières. En effet, dans la plupart des pays, cette reconnaissance n'est pas prévue par la Constitution ou par la loi, même si celles-ci ne l'interdisent pas formellement. La Convention vient donc combler une lacune juridique qui est propre à la presque totalité des pays européens et, par là même, consacre un droit que des collectivités locales et régionales vivant dans l'Europe du xx^e siècle attendaient, et pour certains pays attendent toujours, avec impatience.

Si la Convention laisse une certaine souplesse d'application aux Etats, elle laisse aussi les communes et les régions libres d'utiliser les formes juridiques les mieux adaptées à leurs problèmes, ce qui est certainement heureux et conforme aux traditions de liberté et d'autonomie locale propres à un grand nombre d'Etats européens. C'est ainsi qu'on peut affirmer que certainement cette souplesse est un des avantages de la coopération cadre.

Il est clair que la Convention n'est pas un texte avec un contenu juridique particulièrement rigide et contraignant. Mais, certainement, un texte beaucoup plus engagé n'aurait pas trouvé de consensus auprès d'un nombre suffisant d'Etats membres. Il est sûr qu'en tout

cas chaque Etat qui aura ratifié la Convention ne pourra s'en tenir au *statu quo* en matière de coopération transfrontalière, mais il sera juridiquement obligé de prendre des initiatives concrètes pour promouvoir cette coopération et lever les obstacles qui, encore, s'y opposent.

Ce texte est un premier pas important vers une décentralisation de la coopération transfrontalière.

Dans cette conception, la Convention est une pierre angulaire de l'intégration européenne et elle ne sera couronnée de succès que si elle est activement mise en œuvre par les communes et les régions frontalières.

La Convention est, par ailleurs, tournée vers l'avenir, car il est prévu la possibilité d'une mise à jour, notamment sous forme d'adjonction de nouveaux accords inspirés par les expériences réelles de coopération sur le terrain.

Il s'agit finalement pour les Etats de reconnaître que la frontière ne constitue plus un obstacle infranchissable pour la coopération et d'admettre que les autorités régionales et locales ne peuvent en être écartées lorsque sont en cause des matières relevant de leur compétence.

OÙ EN SONT LES SIGNATURES ET LES RATIFICATIONS DE LA CONVENTION CADRE ?

Lors de l'ouverture de la Convention à la signature, à l'occasion de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales en mai 1980, huit pays ont immédiatement signé la Convention : Autriche, République fédérale d'Allemagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Suède. La Belgique devait se joindre immédiatement après à ces pays. La Suisse et le Danemark devaient s'ajouter à ces pays cette année, portant ainsi à onze le nombre de pays qui l'ont signée.

Parmi ces pays, trois — la Norvège, le Danemark et la Suède — l'ont déjà ratifiée, tandis que les procédures de ratification sont engagées dans les autres pays et sont déjà prêtes d'aboutir, notamment en République fédérale d'Allemagne, en Suisse et en Belgique.

Il y a tout lieu de penser que, cette année encore, quatre pays au moins auront ratifié la Convention, dont deux ayant une frontière commune, de telle sorte qu'elle pourra entrer en vigueur.

Il y a, bien sûr, des Etats membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas encore signé le texte, certainement aussi parce que certains d'entre eux ne sont pas concernés, s'agissant d'îles comme Malte,

Chypre et l'Islande. Néanmoins, le gouvernement britannique qui, d'abord, avait estimé ne pas être concerné par cette Convention, a dû réviser sa position après la signature de la Convention par l'Irlande.

Certains pays, et, en particulier, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, n'ont pas encore fait connaître leur position.

La position du gouvernement français, du moins celle du gouvernement de M. R. Barre, est par contre connue, suite à une question posée au gouvernement par M. M. Debré, et dont voici le texte :

« M. Michel Debré demande à M. le Ministre des affaires étrangères si son attention a été attirée sur le projet de Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales dont l'esprit et de nombreuses dispositions paraissent contraires à la Constitution et mettent en cause l'unité de la République aussi bien que l'autorité de l'Etat. Il lui demande quelles sont ses intentions au regard de ce projet. »

En réponse, le gouvernement français a indiqué qu'il « n'a pas l'intention de signer la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, récemment ouverte à la signature et qui, sous sa forme actuelle, soulève effectivement des questions d'ordre constitutionnel. Le gouvernement est favorable au développement d'une coopération transfrontalière entre collectivités locales, à condition, toutefois, que soient respectées les dispositions de la Constitution ainsi que les limites de compétence des collectivités concernées. Une telle coopération devrait donc s'effectuer dans le cadre d'accords bilatéraux intergouvernementaux ».

On ne peut qu'espérer que le deuxième gouvernement de M. P. Mauroy, en suivant par ailleurs sa politique de décentralisation, se décide à décentraliser également la coopération transfrontalière en signant et ratifiant la Convention, rendant ainsi possible à toutes les collectivités locales et régionales situées aux frontières nord et orientale de la France de jouir des mêmes droits qu'ont déjà obtenus les collectivités territoriales des pays limitrophes.

La coopération devrait également se développer avec des régions limitrophes espagnoles, dans la mesure où la Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et l'Assemblée préparent actuellement une Conférence des régions pyrénéennes dont la séance finale devrait pouvoir se tenir au printemps 1982.

Le nombre assez satisfaisant d'Etats qui ont déjà signé ou qui vont signer, d'une part, et la réaction du gouvernement français et de certains tenants de la théorie centralisée de l'Etat, d'autre part, prouvent que les auteurs de la Convention ont vu juste. La Conven-

tion, tout en mettant en cause une certaine conception centralisatrice et traditionnelle de l'Etat-nation, est suffisamment souple pour s'assurer le consensus d'un nombre suffisant d'Etats.

La perspective d'une Convention cadre en matière de coopération frontalière, généralisable avec souplesse à tous les espaces transfrontaliers européens, ne fera que renforcer le bilan déjà très favorable de la concertation des collectivités que séparent les frontières. Cette extension de la coopération à toutes les régions frontalières, grâce à la Convention cadre, pourrait répondre également aux critiques, aux insuffisances, aux limites que rencontre cette coopération ; l'essentiel étant que cet instrument institutionnel garde son rôle d'instrument et permette les évolutions souhaitables vers plus d'harmonisation et d'intégration européenne.

Le pari institutionnel transfrontalier que défend le Conseil de l'Europe ne se conçoit, à l'horizon de l'Europe de l'an 2000, que dans la perspective des communautés régionales, même transfrontalières, des communautés où jaillissent de nouvelles solidarités.

C'est une généralisation des institutions transfrontalières, qui couvriraient l'ensemble de l'espace européen, des pays nordiques aux pays méditerranéens, en passant par l'axe rhénan et les régions de l'arc alpin, que vise la Convention cadre du Conseil de l'Europe, une fois signée et ratifiée par les Etats membres du Conseil de l'Europe. Grâce à une telle généralisation des institutions frontalières, de nouvelles solidarités européennes seraient créées et permettraient à l'intégration européenne de progresser.

Rinaldo LOCATELLI. — *Boarders areas.*

The Council of Europe and specially the Conference of local and regional authorities have, since they were created, attempted to decentralize transfrontier cooperation to the benefit of regional and local governments. The agreement on an outline Convention in may 1980 was a decisive step. Its main objective is to generalize and reinforce transfrontier cooperation.

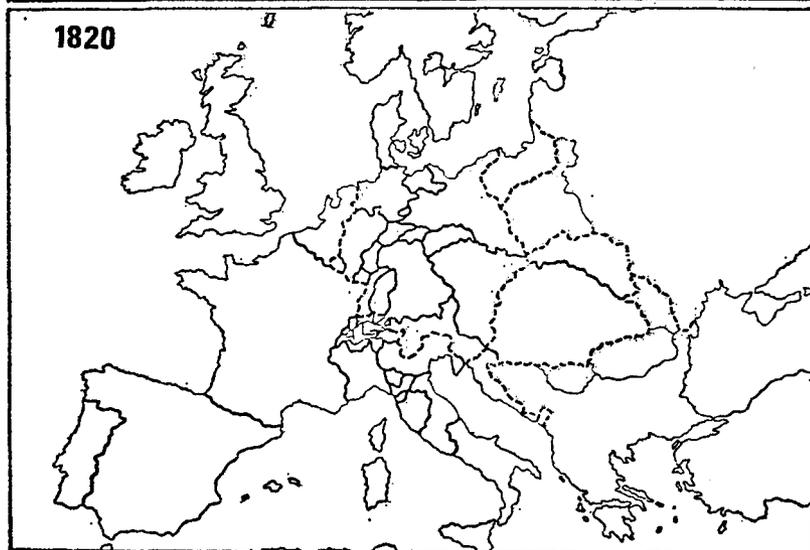
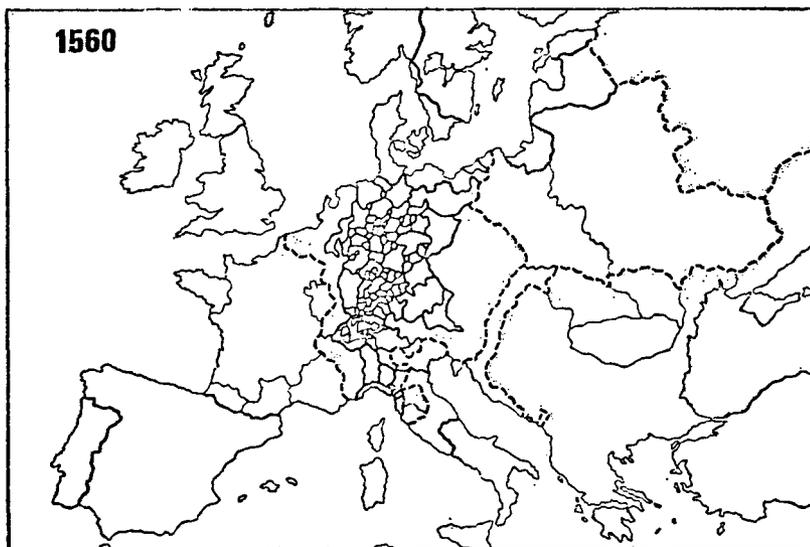
RÉSUMÉ. — *Le Conseil de l'Europe et notamment la Conférence des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ont recherché dès leur origine à décentraliser la coopération transfrontalière au profit des collectivités locales et régionales. La conclusion d'une Convention cadre européenne, en mai 1980, constitue une étape décisive.*

L'objectif est de généraliser la coopération transfrontalière.

Les régions en Europe

**ITALIE, ESPAGNE, CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE,
RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE,
YOUGOSLAVIE, ROYAUME-UNI, BELGIQUE**

FICHES ÉTABLIES PAR BRUNO DE WITTE ET THOMAS GRUNERT



Italie : les régions

FORME DE L'ÉTAT

Etat régional, comprenant 20 régions, dont la création est prévue par la Constitution de 1947, mais ne sera réalisée que graduellement :

- 15 régions ordinaires, instituées en 1970 ;
- 5 régions à statut spécial, instituées en 1948 (Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut-Adige et Val d'Aoste) et en 1963 (Frioul-Vénétie-Julienne).

INSTITUTIONS

Les institutions régionales sont nommées par la Constitution ; leurs rapports et l'organisation administrative interne relèvent des statuts régionaux, votés par le Conseil régional sous approbation du Parlement national.

Organe législatif — Conseil régional, élu au suffrage universel.

Organe exécutif — Junte régionale et son président, nommés par le Conseil.

PARTICIPATION AU NIVEAU NATIONAL

Très réduite :

- initiative de législation nationale, par le Conseil régional, dans les matières non régionales ;
- initiative de référendum ;
- participation à l'élection du Président de la République.

COMPÉTENCES

a) Régions ordinaires :

- Compétence législative, qui est à la fois *concurrente* : dans les limites des principes généraux fixés par la législation nationale, contenus (rarement) dans des lois-cadre ou (plus souvent), à déduire de l'ensemble de la législation nationale en la matière ; et *d'attribution* : dans une série de matières énumérées à l'article 117 de la Constitution, et précisées lors du transfert de compétences de l'Etat aux régions (surtout dans le décret-loi n° 616 de 1977).

Principaux domaines : santé et assistance sociale ; agriculture, tourisme et artisanat ; aménagement du territoire, politique de l'eau, transports, travaux publics, logement.

- Compétence administrative : correspond aux compétences législatives + (fréquentes) délégations supplémentaires de l'Etat central ; s'exercent normalement de manière indirecte, à travers l'administration locale, par ailleurs soumise à la tutelle de la Région.

b) Régions à statut spécial :

- Compétences résultant, non pas de la Constitution, mais de leurs statuts respectifs et donc spécifiques pour chaque région. Elles sont globalement équivalentes à celles des régions ordinaires, avec parfois certaines compétences supplémentaires en matière de développement économique ou d'éducation, par exemple.

MOYENS FINANCIERS

- Autonomie fiscale limitée (moins de 10 % de recettes propres).
- Transferts de l'Etat, à destination liée pour 85 % (essentiellement en matière de santé).

CONFLITS DE COMPÉTENCE

- a) *Prévention* : renvoi gouvernemental des lois régionales devant le Conseil régional pour réexamen.
- b) *Règlement* : politique (contrôle d'opportunité), devant le Parlement national (procédure jamais employée) ; juridique (contrôle de légalité) devant la Cour constitutionnelle (procédure très fréquente).

D. MAZZEGA et J. MUSITELLI, L'organisation régionale en Italie, *Notes et Etudes documentaires*, n° 4553-4554, Paris, La Documentation française, 1980.

G. GUILLERMET et J. RYNGAERT, La région italienne : un pari encore à gagner, *Revue française de Science politique*, Paris, août 1981.

Les contribution de CHELI, MAYER, MERLONI et PIZZORUSSO in Y. MÉNY, *Dix ans de régionalisation en Europe*, Paris, Cujas, sous presse.

F. BASSANINI, L'expérience de la régionalisation en Italie, *Revue internationale des Sciences administratives*, XLIII, 1977, 51-61.

P. URBANI, Les rapports entre l'Etat et les régions en Italie après l'achèvement du système régional, *Revue internationale des Sciences administratives*, XLVI, 1980, 361-368.

Espagne : les communautés autonomes

FORME DE L'ÉTAT

La Constitution de 1978 crée un « Etat des autonomies », qui sera composé d'un certain nombre de Communautés autonomes (CA). Le Pays Basque (1979), la Catalogne (1979) et la Galice (1981) sont déjà dotés d'un statut d'autonomie. Dans 13 autres régions la procédure statutaire est entamée. La Navarre, enfin, a une autonomie « forale » (basée sur les droits traditionnels) préconstitutionnelle.

Le droit des nationalités et régions à se constituer en CA, reconnu par la Constitution, peut s'exercer selon une procédure normale, ou une procédure exceptionnelle, plus difficile mais offrant une plus grande autonomie :

1. Procédure normale : l'initiative d'autonomie émane des collectivités locales des provinces intéressées ; un projet de statut est élaboré par une assemblée comprenant les parlementaires élus dans la région et des membres des organes provinciaux ; ce projet est ensuite discuté et adopté par les Cortes (parlement national), selon la procédure législative ordinaire.
2. Procédure exceptionnelle : l'initiative d'autonomie des collectivités locales doit être approuvée par la majorité absolue des électeurs de chaque province intéressée, dans un référendum ; le projet de statut, élaboré par les seuls parlementaires de la région, doit faire l'objet d'un accord avec la Commission constitutionnelle du Congrès des Députés. En cas d'accord, il est adopté par référendum puis ratifié par les Cortes ; en cas de désaccord, le texte suit la procédure législative devant les Cortes et est ensuite adopté par référendum. La Catalogne, le Pays Basque et la Galice, les trois nationalités historiques déjà dotées d'un statut d'autonomie sous la II^e République ont bénéficié d'une procédure exceptionnelle à modalités privilégiées (dispense du référendum d'initiative).

INSTITUTIONS

Déterminées par chaque statut. La Constitution prévoit seulement que les statuts approuvés par la procédure exceptionnelle devront établir une Assemblée législative élue au suffrage universel (*organe législatif*), un Président — élu par l'Assemblée et nommé par le roi — et un Conseil de Gouvernement (*organes exécutifs*), et une Cour supérieure de justice.

PARTICIPATION AU NIVEAU NATIONAL

- L'Assemblée de chaque CA élit un certain nombre de membres du Sénat (2^e chambre du parlement national), en fonction de la population régionale.
- Elle peut soumettre des propositions de loi au Congrès de Députés, avec une délégation de 3 membres de l'Assemblée chargés de les défendre.
- Les conseillers de finances de chaque Conseil de Gouvernement sont représentés dans le Conseil de politique fiscale et financière (organes de coordination).

COMPÉTENCES

- Les statuts approuvés par la procédure exceptionnelle peuvent attribuer à la CA toutes les compétences (législatives exclusives ou législatives concurrentes et/ou administratives), non explicitement réservées à l'Etat central par l'art. 149.
- Les autres CA peuvent accéder au même niveau maximal de compétences, mais seulement après une période de transition de 5 ans. Avant cela, elles sont limitées aux compétences de l'art. 148.

MOYENS FINANCIERS

A l'exception du Pays Basque et de la Navarre qui ont des régimes spéciaux, les recettes des CA proviennent de différentes sources : impôts propres, impôts cédés par l'Etat, un pourcentage de participation aux revenus de l'Etat, transferts de l'Etat (à destination liée) et transferts de péréquation du Fonds de Compensation inter-territorial.

CONFLITS DE COMPÉTENCE

Réglés par le Tribunal constitutionnel, dont les membres sont nommés par des organes de l'Etat central (parlement, gouvernement, Conseil général du Pouvoir judiciaire).

J. TORNOS, Création des régions et processus de transferts des pouvoirs en Espagne, in Y. MÉNY, *Dix ans de régionalisation en Europe*, Paris, Cujas, sous presse.

G. CAMILLERI et C. GALIAY, Le statut d'autonomie de la Catalogne, *Revue française de Science politique*, octobre 1980, 1012-1047.

Confédération helvétique : les cantons

FORME DE L'ÉTAT

Etat fédéral, composé de 26 cantons, énumérés à l'art. 1 de la Constitution, dont 6 « demi-cantons » (Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Obwald et Nidwald, Appenzell-Innerrhoden et -Ausserrhoden) au statut pratiquement identique à celui des autres cantons.

INSTITUTIONS

Autonomie institutionnelle, exprimée dans les Constitutions cantonales. Limites (art. 6 Constitution fédérale) : respect de la Constitution fédérale ; adoption de la « forme républicaine (représentative ou démocratique) » ; obligation de consultation populaire pour révision de la Constitution cantonale.

Organe législatif — « Grand Conseil » (ou « conseil cantonal »), élu au suffrage universel direct. *Organe exécutif* — « Conseil d'Etat », 5 à 11 membres, élus également au suffrage universel, à présidence « tournante ». Incompatibilité avec le mandat parlementaire.

Formes de démocratie directe : Election directe du législatif, de l'exécutif et du corps judiciaire cantonaux. « Landsgemeinde », assemblée populaire qui est l'organe législatif, dans 5 petits cantons (Uri, Obwald, Nidwald, les deux Appenzell) où le « Grand Conseil » élu joue un rôle secondaire et l'exécutif un rôle renforcé. Initiative populaire, en matière constitutionnelle et législative. Référendum obligatoire en matière constitutionnelle et, dans certains cantons, en matière législative. Référendum facultatif en matière législative, dans d'autres cantons. Référendum financier et référendum administratif.

PARTICIPATION DES CANTONS AU NIVEAU CONFÉDÉRAL

- Le « Conseil des Etats » (2^e Chambre du Parlement confédéral) est composé de 2 membres par canton (except. les demi-cantons : 1 membre). La procédure électorale est de compétence cantonale : désignation par le Grand Conseil (Berne), par le « Landsgemeinde » (Obwald, Nidwald, Appenzell-Innerrhoden), ou par élection au suffrage universel (autres cantons). Les membres ne sont cependant jamais les mandataires de leur canton.
- Initiative législative : chaque canton peut soumettre des propositions au Parlement confédéral.
- Référendum national, sur demande de 8 cantons. Jamais utilisé.

- En cas de référendum obligatoire, au niveau national (révision constitutionnelle, participation à certaines organisations internationales), le vote positif dans une majorité de cantons est requis.

COMPÉTENCES

- Compétence générale des cantons, compétence d'attribution pour la Confédération (art. 3 de la Constitution) ;
- Extension continue des compétences fédérales, par de fréquentes révisions partielles de la Constitution ;
- Extension du « fédéralisme coopératif » :
 - + coopération « horizontale » (intercantonale) à travers : conférences intercantionales, conventions intercantionales, institutions communes ;
 - + coopération « verticale » (confédération-cantons) à travers : consultation (en matière législative touchant les compétences ou intérêts des cantons), participation (à des organismes administratifs confédéraux), conventions et institutions communes ;
- principales compétences législatives actuelles des cantons : santé, éducation, culture, assistance publique, organisation judiciaire (à l'exception du Tribunal fédéral), aménagement du territoire, eaux, routes, parties des politiques économique et énergétique ;
- compétence administrative : correspond aux compétences législatives ; en plus, exécution administrative du droit fédéral, sur délégation (largement pratiquée) ;
- projet de révision totale de la Constitution, susceptible de redéfinir largement le partage des compétences.

MOYENS FINANCIERS

Autonomie fiscale + subventions confédérales (liées à 80 %).

CONFLITS DE COMPÉTENCE

Tribunal fédéral : contrôle de tous les actes cantonaux mais seulement des actes non législatifs de la Confédération. En matière législative, « Bundesrecht bricht Landesrecht », le droit fédéral prime le droit cantonal, sans possibilité de contrôle judiciaire du partage des compétences.

J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Editions Ides et Calendes, 1967, 2 vol.

C. DOMINICE, *Fédéralisme coopératif*, *Revue de Droit suisse*, 1969, 743-893.

A. FAVRE, *Droit constitutionnel suisse*, Fribourg, Ed. Universitaires, 2^e éd., 1970.

République fédérale d'Allemagne : les länders

FORME DE L'ÉTAT

Etat fédéral, composé de 10 Etats membres (Länder), plus Berlin. Chaque Land est doté de sa propre Constitution qui doit correspondre aux principales de l'Etat de droit, républicain, démocratique et social défini par le Grundgesetz (Constitution fédérale) dans son art. 28.

INSTITUTIONS

Organe législatif — « Diète provinciale » (Landtag) ou « chambre des députés » (Berlin-Ouest) et « Burgerschaft » (Hambourg, Brême); élues au suffrage universel direct pour quatre ans (en Sarre et en Rhénanie-Westphalie pour cinq ans). En Bavière seulement existe une deuxième Chambre (Sénat), ayant un rôle consultatif et composée de 60 représentants des communautés sociales, économiques, culturelles et communales.

Organe exécutif — « Landesregierung » ou « Sénat » (Hambourg, Brême, Berlin-Ouest), élus par l'organe législatif pour la durée de la législature.

PARTICIPATION DES LÄNDER AU NIVEAU FÉDÉRAL

1. Conseil fédéral (Bundesrat) : par l'intermédiaire du Bundesrat « les Länder participent à l'administration et à la législation du Bund » (art. 50).

Composé de 45 membres-délégués, tous membres des gouvernements des Länder (selon le nombre d'habitants, chaque Land envoie de 3 à 5 délégués).

Compétence principale : initiative des lois et approbation des lois fédérales (veto suspensif ou absolu selon le cas).

2. Participation à l'élection du Président de la Fédération (Bundespräsident). L'Assemblée fédérale (Bundesversammlung) constituée à cet effet comprend les membres du « Bundestag » et un nombre égal de membres des « Landtage ».

COMPÉTENCES

Législatives — Compétence générale des Länder :

— à l'exclusion des compétences exclusives de la Fédération de l'art. 73 de la Constitution ;

— pour les matières à compétence concurrente (art. 74), aussi longtemps que la Fédération n'a pas légiféré.

Administratives — L'exécution de toutes les lois, même fédérales, incombe aux Länder, pour autant que la Constitution ne prévoit pas expressément un autre régime (art. 83).

Extension du fédéralisme coopératif : Coopération verticale : à travers les « Bund-Länder-Kommissionen », composées de représentants du Bund et des Länder ; ce sont des instances consultatives pour la coordination ou la coopération politico-administrative.
Coopération horizontale : à travers les conférences groupant des représentants de tous les Länder, pour la coordination dans les domaines relevant de la compétence des Länder (ex. : conférence des Premiers ministres, des ministres de l'éducation, de l'intérieur).

Domaines de compétence des Länder : éducation, culture, moyens de communication... (compétences exclusives) ; agriculture, logement, transports, recherche scientifique, organisation judiciaire, environnement... (compétences concurrentes).

MOYENS FINANCIERS

- Impôts exclusivement levés par les Länder, selon l'art. 106 *b* (fortune, succession, automobiles, etc.) ;
- Partie des recettes de la péréquation financière entre les Länder.

CONFLITS DE COMPÉTENCE

- a) *Prévention* : « Vermittlungsausschuss » (Commission de Médiation), composée d'un nombre égal de membres du Bundestag et du Bundesrat.
- b) *Règlement* : Cour constitutionnelle, dont les juges sont choisis à parts égales par le Bundestag et le Bundesrat.

M. FROMONT, L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949, in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 661-679.

A. GROSSER, *L'Allemagne de notre temps*, Paris, Fayard, 1978, p. 157-259.

C. LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, Caen, 2 vol., 1979 (dactyl.).

République socialiste fédérale de Yougoslavie : les républiques et provinces autonomes

FORME DE L'ÉTAT

Etat fédéral, composé de 6 Républiques socialistes (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine, Monténégro, Serbie, Slovénie) et de 2 Provinces socialistes autonomes (Kosovo et Vojvodina) faisant partie de la République de Serbie.

INSTITUTIONS

Autonomie institutionnelle ; mais les Constitutions des Républiques et Provinces sont presque identiques entre elles et sont entrées en vigueur en même temps (1974) que la nouvelle Constitution fédérale et en coordination étroite avec elle.

Organes législatifs

Assemblée républicaine ou provinciale, composée de trois Chambres, siégeant séparément avec des compétences propres, et élues au suffrage indirect :

- Chambre du Travail associé ; élue par des délégations de travailleurs au niveau local (« organisations de base du travail associé » ou Chambres de Travail des Communes), sur proposition de l'Alliance socialiste du Peuple travailleur (organisation de masse regroupant la plus grande partie de la population adulte, surtout active en matière d'élections) ; représente les « travailleurs ».
- Chambre des Communes ; élue par les organes politiques locaux, selon divers systèmes ; représente les « citoyens ».
- Chambre sociopolitique ; élue par les Chambres sociopolitiques au niveau local ; représente les « militants ».

Organes exécutifs

- Présidence, organe collectif de direction politique, composé d'un président, des membres élus par l'Assemblée (en session conjointe) sur proposition de l'Alliance socialiste, et des membres d'office (dont le président de la Ligue des Communistes de la République).

- Conseil de la République ou de la Province autonome, organe consultatif auprès de la présidence. Composé de personnalités élues par l'Assemblée sur proposition de la Présidence.
- Conseil exécutif de l'Assemblée, organe de gouvernement, élu par l'Assemblée et responsable devant elle.

PARTICIPATION AU NIVEAU CENTRAL

Principe de la composition paritaire de tous les organes fédéraux (les Provinces autonomes ayant une part plus petite que les Républiques, sauf à la Présidence) :

- l'Assemblée fédérale, composée d'un Conseil fédéral (élu selon le système de délégations) et d'un Conseil des Républiques et des Provinces (élu par les Assemblées des Républiques ou des Provinces) ;
- la Présidence de la République (1 membre par entité fédérée) et le Conseil exécutif fédéral ;
- la Cour constitutionnelle et la Cour fédérale.

COMPÉTENCES

- Compétence générale pour les Républiques et Provinces. Il n'existe pas de compétences fédérales proprement dites, mais des fonctions « que les nations et nationalités exercent conjointement au niveau fédéral » (d'où la composition paritaire des organes fédéraux) ; ce sont principalement la défense et les affaires étrangères, la garantie du système social d'autogestion, la politique économique de base et le maintien de l'unité du marché intérieur, la promotion de l'égalité entre membres fédérés à travers notamment la politique de développement régional.
- Cependant, cette large autonomie juridique est contrebalancée par l'intégration politique à travers la Ligue des communistes.

CONFLIT DE COMPÉTENCE

La Cour constitutionnelle yougoslave contrôle la conformité de la législation républicaine et provinciale à la législation fédérale. La Cour constitutionnelle de Serbie contrôle la conformité de la législation provinciale à la législation de la République de Serbie.

Royaume-Uni

« Régionalisation » limitée au pouvoir exécutif.

Secrétaire d'Etat pour l'Ecosse et Secrétaire d'Etat pour le pays de Galles :

- membres du gouvernement central dont les pouvoirs ne sont pas, comme pour les autres ministres, définis en termes fonctionnels, mais résultent du regroupement sur base territoriale (respectivement l'Ecosse et le pays de Galles) d'une série de compétences, notamment agriculture et pêche, aides à l'industrie et développement économique (contrôle de la Scottish Development Agency et de la Welsh Development Agency), éducation, santé et services sociaux, transports, tourisme et sport... ;
- Le « Scottish Office » et le « Welsh Office » constituent une administration propre déconcentrée à Edinburgh et à Cardiff ;
- les Secrétaire d'Etat sont aussi les porte-parole des intérêts de leur région au sein du gouvernement.

Secrétaire d'Etat pour l'Irlande du Nord :

- rôle comparable à celui des précédents, depuis la réinstauration de l'« administration directe » en Irlande du Nord (par le « Northern Ireland Act » 1974), dans toutes les matières auparavant autonomes ;
- exerce en plus un pouvoir quasi législatif, à travers les « orders in Council », législation déléguée — sur base du Northern Ireland Act — soumise à un contrôle parlementaire réduit.

Les projets de « devolution », législative à l'Ecosse et administrative au pays de Galles, comportant la création d'Assemblées régionales, ont été rejetés par référendum en 1979.

Belgique

PRÉSENTATION DU TABLEAU

La régionalisation belge a été opérée en deux étapes (1970 et 1980) et consiste en un double mouvement de décentralisation, créant à la fois trois Communautés (ayant des compétences « culturelles » au sens large) et trois régions (aux compétences plutôt économiques), dont les territoires se recoupent largement. Cette complication institutionnelle résulte de la non-coïncidence entre le fait ethno-culturel et le fait économique en Belgique.

Bruxelles, la capitale du pays et le point de « rencontre » entre les deux cultures principales (celle de langue française et celle de langue néerlandaise), ne constitue pas une Communauté ; en matière culturelle, elle relève des Communautés flamande et française pour les activités qui leur sont propres et de l'Etat central pour les activités biculturelles et de caractère national ; un semblable découpage sur base personnelle n'aurait par contre aucun sens pour les activités économiques, liées au territoire, et Bruxelles constitue par conséquent une région à part entière. Les 60 000 Belges de langue allemande, eux, forment un groupe culturel bien distinct et sont reconnus comme Communauté, quoique nettement moins autonome que les autres ; cependant, leur territoire est considéré comme trop petit pour une autonomie en matière économique, et elle est donc incorporée à la région wallonne.

Le champ d'application respectif des Communautés et des Régions peut alors être résumé dans les deux équations suivantes :

1. Communauté flamande = région flamande + institutions et activités flamandes de Bruxelles. L'importance relativement mineure des Flamands de Bruxelles (5 % de leur Communauté) fait que Communauté et Région flamandes ont pu être dotées d'organes communs.
2. Communauté française = Région wallonne + institutions et activités françaises de Bruxelles — Communauté germanophone. A cause de l'importance des Bruxellois francophones (20 % de leur Communauté) et de la présence des germanophones, la Communauté française et la Région wallonne n'ont pas, elles, d'organisation commune.

COMMUNAUTÉ			
	Germanophone	française	flamande
Territoire	région linguistique ⁽¹⁾ de langue allemande	région linguistique ⁽¹⁾ de langue française + institutions françaises de la région linguistique ⁽¹⁾ bilingue de Bruxelles	région linguistique ⁽¹⁾ de langue néerlandaise + institutions flamandes de la région linguistique ⁽¹⁾ bilingue de Bruxelles
Institutions Assemblée	Conseil de la communauté culturelle allemande	Conseil de la communauté française ⁽³⁾	Conseil
	Elus directement	(Transitoire) parlementaires nationaux (Chambre + Sénat) du groupe linguistique français (Définitif) sénateurs du groupe linguistique français	(Transitoire) parlementaires nationaux (Chambre + Sénat) du groupe linguistique néerlandais
Exécutif		Exécutif de la communauté française ⁽³⁾ (1 président + 2 membres)	Exécutif (1 prés. +
		(Transitoire) désignés au sein du gouvernement matières régionales et communautaires) (Définitif) élus au sein du conseil respectif (dans un premier temps) : répartis à la proportionnelle (ensuite) : élus à la majorité absolue	
Compétences	(Pouvoir consultatif et réglementaire) partie des matières culturelles		(compétence matière « culturelles » (ex. : beaux-arts, loisirs, tourisme, radio-TV, patrimoine, jeunesse, formation, enseignement, emploi des langues) et matières « personnalisables » (politique de santé, aides aux personnes).

⁽¹⁾ La région linguistique, contrairement à la région de la Communauté, n'est pas une collectivité politique, mais une circonscription administrative servant de base territoriale notamment aux nouvelles collectivités.

⁽²⁾ La région de Bruxelles n'a pas encore reçu son statut définitif. Les indications données se réfèrent à la régionalisation provisoire instaurée par la loi du 20 juillet 1979.

⁽³⁾ Le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon peuvent décider de commun accord, à la majorité des deux tiers, de fusionner en

RÉGION

flamande	wallonne	bruxelloise ⁽²⁾
<p>4 provinces flamandes + arrondissement flamand de province de Brabant (= région linguistique néerlandaise)</p>	<p>4 provinces wallonnes + arrondissement wallon de province de Brabant (= région linguistique française et allemande)</p>	<p>(arrondissement de Bruxelles) (= région bilingue)</p>
<p>flamand</p>	<p>Conseil régional wallon ⁽³⁾</p>	
<p>(Définitif) sénateurs du groupe linguistique néerlandais</p>	<p>(Transitoire) parlementaires nationaux (Chambre + Sénat) élus dans les collèges électoraux wallons (Définitif) sénateurs élus dans les collèges électoraux wallons</p>	
<p>flamand 8 membres)</p>	<p>Exécutif régional wallon ⁽³⁾ (1 prés. + 5 membres)</p>	<p>(exécutif régional bruxellois)</p>
<p>national (ministres ayant sous leur compétence les entre les groupes politiques au Conseil</p>		<p>(désignés au sein du gouvernement national)</p>
<p>législative exclusive) ⁽⁴⁾ matières « régionales » (ex. : aménagement du territoire, environnement, rénovation rurale et conservation nature, logement, politique de l'eau, politique économique régionale, énergie, emploi, contrôle administratif des collectivités)</p>		

un Conseil unique analogue au Conseil flamand. Les exécutifs respectifs seront alors également fusionnés.

⁽⁴⁾ Ceci pose le problème des *conflits de compétence* :

- a) *prévention* : avis du Conseil d'Etat, section législation, qui renvoie (s'il trouve un excès de compétence de l'Etat, d'une région ou d'une Communauté) à un Comité de Concertation ;
- b) *règlement* : par une Cour d'Arbitrage, qui reste à créer.

Belgique 1980 : la réforme de l'Etat, numéro spécial de *L'Europe en formation*, novembre-décembre 1980.

J. BRASSINNE, La réforme de l'Etat (III) : du Gouvernement Martens II au vote des lois de réformes institutionnelles sous le gouvernement Martens III, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n^{os} 893-894, 10-10-1980.

Les contributions de F. DELPERÉE et H. VAN IMPE, in Y. MÉNY, *Dix ans de régionalisation en Europe*, Paris, Cujas, sous presse.



HERVÉ GUILLOREL

*Problème breton
et mouvement breton*

La réactualisation des clivages territoriaux en Europe occidentale constitue un thème de recherche dont l'importance s'accroît dans le domaine des sciences sociales, remettant en cause nombre de présupposés et de prévisions véhiculés par les tenants des théories développementalistes, de l'intégration et de la modernisation pour qui les sociétés développées (= industrialisées) seraient caractérisées par la substitution croissante puis définitive de clivages fonctionnels (notamment les clivages de classes) au détriment des clivages territoriaux ou ethniques qui eux seraient révélateurs d'un état antérieur de développement. Or, presque tous les Etats industrialisés de l'Europe occidentale sont affectés de mouvements centrifuges témoins d'un échec certain de leur intégration : cet échec est d'autant plus significatif qu'il concerne notamment des Etats dont on pensait qu'ils constituaient justement des modèles d'intégration réussie (pour une discussion générale voir Connor, 1971-1972 ; pour le cas de la Grande-Bretagne voir Hechter, 1975). C'est ainsi que, pendant longtemps, le conflit de l'Ulster a pu apparaître à certains comme un conflit d'un autre âge, une sorte de guerre de religion, véritable anachronisme, exception confirmant la règle que partout ailleurs, en Europe occidentale, la seule source de conflit ne pouvait être que l'appartenance à telle ou telle classe ou fraction de classe. Aujourd'hui, les succès électoraux du SNP et du Plaid Cynrus en Grande-Bretagne, la complexité de la question communautaire en Belgique, la généralisation des statuts d'autonomie accordés par l'Etat espagnol témoignent de la pertinence croissante des problèmes territoriaux. C'est aussi le cas pour la France, témoin d'une montée des consciences *régionales* à travers le renouveau des cultures *ethniques* et la prolifération des mouvements dits *nationalitaires*.

Il semble que pour beaucoup la Bretagne constitue l'exemple le plus connu d'un conflit territorial interne à la France. En réalité la France (en tant que structure étatique) englobe en plus de ce que certains appellent la Francie (Laffont, 1968, 79, Fougeyrollas, 1968, 104), c'est-à-dire l'espace où est parlée la langue d'oïl, sept « ethnies » parlant encore en partie des

langues ou dialectes ne se rattachant pas à la langue d'oïl, à savoir la Bretagne, la Corse, la Flandre, l'Alsace et la Lorraine thioise, le Pays Basque, la Catalogne et l'Occitanie (voir Pétrella, 1978, pour une étude à jour des cultures régionales en Europe).

La présente étude se propose d'étudier chronologiquement les diverses composantes du mouvement breton appelé également *Emsav* (les deux termes seront employés ici alternativement), c'est-à-dire *les organisations qui ont cherché à défendre une certaine spécificité propre à l'espace breton* (sur les plans économiques, culturels et surtout politiques) : il s'agira aussi d'étudier les contextes socio-économiques et politiques qui permettent d'expliquer la naissance, la composition sociale, les thèmes et les succès ou échecs de ces organisations.

Il est classique de diviser chronologiquement le mouvement breton ou *Emsav* en trois périodes : avant 1914, de 1918 à 1945, depuis 1945 ; nous reprendrons cette division car les deux guerres mondiales peuvent être perçues comme des coupures réelles au sein du mouvement breton (sur le plan organisationnel comme sur le plan des thèmes).

I. — LE MOUVEMENT BRETON AVANT 1914

Du ^{xiv}e siècle au début du ^{xvi}e siècle, le duché de Bretagne, jouissant d'une quasi-indépendance, est affecté, au même titre que la France ou la Bourgogne, du double processus d'édification étatique (centralisation politique, financière, judiciaire, etc.) et de naissance d'une conscience nationale affirmée ; cependant une série de facteurs expliquent l'échec de la Bretagne à se constituer définitivement comme Etat : faiblesse relative de la bourgeoisie bretonne due à l'essor trop tardif du développement urbain et à la fragilité de la Bretagne dans le commerce maritime, ambiguïté de la diplomatie bretonne dans le conflit franco-anglais (voir Jones, 1970), facteurs militaires, et aussi volonté d'une partie des classes dominantes bretonnes d'accepter l'intégration dans la France. Battu militairement à la bataille de Saint-Aubin-du-Cormier (1488), le duché de Bretagne se voit imposer par la France une union personnelle (1491), puis une union réelle et perpétuelle (1532) : mais « l'annexion de la Bretagne à la France en 1532... c'est la soumission d'une société constituée, arrivée au même stade historique que la nation dominante, et dont même une partie pourra dialoguer sur un pied d'égalité avec la nation dominante. L'annexion de la Bretagne à la France, c'est l'union de deux classes dominantes de même culture, de même préoccupation, contre la spécificité nationale des masses populaires » (Commission Bretagne de la LCR, Brest, 1976, 50). Ainsi les circonstances de l'union (compromis entre classes dominantes) expliquent l'importance des privilèges conservés par la Bretagne (dans les domaines fiscal, judiciaire et militaire notamment), ainsi que la continuation d'un certain développement économique au-delà de la période d'annexion. Cependant, l'intégration progressive de la Bretagne à l'espace économique

français va se faire au détriment de l'ancien duché qui va constituer progressivement une « périphérie » dans la division spatiale du travail mise en place par la bourgeoisie française dans le cadre de l'Etat français et plus globalement dans le cadre de ce que Wallerstein appelle l'« économie-monde » (voir Wallerstein, 1974 ; résumé en français, Wallerstein, 1978). Ainsi, « dès le début, le prévoyant Etat français assignait à la Bretagne la double vocation agricole et militaire » (Commission..., *op. cit.*, 53), vocations qui lui sont toujours assignées aujourd'hui, avec en prime la vocation touristique. Cette décentralisation progressive de la Bretagne par rapport aux axes de développement économique aura plusieurs conséquences importantes, notamment l'existence d'un clivage rural-urbain caractéristique d'un espace dépendant (certains diraient colonial), c'est-à-dire que le développement urbain (ainsi que la structure des réseaux de communications) est organisé essentiellement au profit d'un « centre » extérieur, qu'il s'agisse d'une urbanisation liée à la militarisation (Lorient, Brest) ou au grand commerce international (Nantes) : « Saint-Malo et Nantes surtout se dressent comme deux cancers capitalistes sur le flanc de la féodalité bretonne » (Guin, 1977, 26). D'un autre côté, le statut périphérique de la Bretagne va de pair avec le maintien, voire même le renforcement du mode de production féodal, c'est-à-dire le maintien d'une noblesse nombreuse, installée sur ses terres, qui demeure la classe dominante, notamment en milieu rural. Ce n'est donc pas un hasard si, à la fin du XVIII^e siècle, « la Bretagne est la province française où la noblesse a revendiqué avec le plus d'intransigeance et ce, dans tous les domaines, les marques de sa supériorité sociale... » (Meyer, 1972, 351). C'est ainsi que sur le plan politique la centralisation croissante, organisée par la Monarchie absolue, va empiéter progressivement sur les privilèges bretons accordés en 1532, suscitant des protestations périodiques, surtout de la part de la noblesse (voir par exemple Rothney, 1969), ce qui signifie qu'aux XVII^e et XVIII^e siècles il y a identification entre défense des privilèges bretons et défense des privilèges de la noblesse bretonne. Cela remet en cause l'idée, fréquente dans l'historiographie nationaliste bretonne, d'une permanence d'un combat breton contre l'Etat français, indépendamment des classes sociales. Ainsi, à la veille de la Révolution française, le clivage rural-urbain est très marqué en Bretagne : la bourgeoisie bretonne (au sein du tiers état) va être au départ le fer de lance du mouvement révolutionnaire, avec notamment Le Chapelier et Lanjuinais, au sein du Club breton, futur Club des Jacobins. Tandis que cette bourgeoisie adhère à l'idéologie nationale française, l'aristocratie foncière bretonne va s'efforcer de préserver son hégémonie ; on assiste en quelque sorte au choc de deux visions de la société : celle de la bourgeoisie triomphante économiquement et politiquement au niveau de l'Etat, et celle de l'aristocratie qui, vaincue une première fois en 1789, puis définitivement battue au niveau étatique, avec la mise en place définitive de la III^e République, va s'efforcer de maintenir son pouvoir par un repli stratégique sur les espaces non encore intégrés : c'est notamment le cas de la Bretagne.

A la fin du XVIII^e siècle, l'idéologie nationale jacobine, représentation idéologique de la nation en tant que forme historique de rapports sociaux caractérisée par l'établissement d'un marché « national » intérieur homogène, d'une langue commune (le français) et d'un Etat « national » centralisé, va sécréter une dichotomie tranchée entre deux ensembles de variables représentant l'ancienne vision du monde et la nouvelle. Si, selon cette idéologie, le français ne peut être que la langue du progrès, de la civilisation, des lumières, en revanche, les langues autres que le français ne peuvent être que les langues de la contre-révolution (faisant le jeu des puissances étrangères), du fanatisme, de la superstition grâce auxquels la noblesse et le clergé tiennent les populations dans l'ignorance du progrès (progrès = République) ; l'un des textes les plus limpides est le « Rapport du Comité du Salut public sur les idiomes » prononcé par Barère en 1794 (voir le texte intégral in Certeau *et al.*, 1975, 291-299).

Ainsi, selon Barère, dans les endroits où est parlé le breton « ... l'ignorance perpétue le joug imposé par les prêtres et les nobles ; ... les citoyens naissent et meurent dans l'erreur : ils ignorent s'il existe encore des lois nouvelles. Les habitants des campagnes n'entendent que le bas breton ; c'est avec cet instrument barbare de leurs pensées superstitieuses que les prêtres et les intrigants les tiennent sous leur empire, dirigent leurs consciences et empêchent les citoyens de connaître les lois et d'aimer la République » (*ibid.*, 292-293) ; et Barère ajoute plus loin : « Le fédéralisme et la superstition parlent bas breton ; l'émigration et la haine de la République parlent allemand ; la contre-révolution parle l'italien, et le fanatisme parle le basque. Cassons ces instruments de dommage et d'erreur » (*ibid.*, 295).

C'est sur cette base, exemple du fanatisme et du zèle missionnaire qui, selon Carlton J. H. Hayes, caractérisent ce qu'il appelle, dans sa typologie des nationalismes, le nationalisme jacobin, que l'Etat français va mener une lutte sans merci contre les langues autres que le français et cela jusqu'à nos jours, passant d'une politique de destruction consciente à une politique d'abstention dont les effets restent souvent aussi néfastes. Ainsi, pendant plus d'un siècle, la défense d'une certaine spécificité bretonne (linguistique, rurale, catholique) va être organisée par l'aristocratie terrienne et le clergé, conscients de l'identification de cette défense avec le maintien de leur hégémonie régionale en milieu rural : ce quasi-monopole de porte-parole de la Bretagne durera tant que la Bretagne constituera une société à part, précapitaliste, c'est-à-dire jusqu'à la première guerre mondiale ; cela explique les caractéristiques des organisations qui de 1789 à 1914 composent le premier *Emsav* : suscitées et encadrées essentiellement par la noblesse et le clergé, ces organisations vont chercher à « isoler », à « préserver » la Bretagne dans « une perspective de rejet de l'extension du capitalisme, c'est-à-dire dans la perspective archaïque du maintien de structures socio-économiques rétrogrades » (Le Guyader, 1971, 23) constitutives de leur pouvoir. Cette dernière remarque montre bien que le nationalisme français et le « nationalisme » breton du XIX^e siècle sont de nature différente, car renvoyant à des formations sociales différentes.

Voyons donc maintenant de quoi est constitué le premier *Emsav* : il faut tout d'abord indiquer que la *Chouannerie*, qui fut une guerre de partisans contre-révolutionnaires royalistes dans l'Ouest de la France (1793-1795 essentiellement), a été exploitée par certains de ses leaders dans le sens d'une défense des anciens privilèges de la Bretagne, mais sans succès notable (Leprohon, 1977, 22-27).

En 1839, un aristocrate légitimiste breton, La Villemarqué, fait paraître un recueil de chants populaires de la Bretagne intitulé *Barzaz Breiz* : il connut un succès retentissant dans le contexte romantique de l'époque.

Il anime la Renaissance littéraire bretonne au XIX^e siècle (problème de l'unification et de la pureté linguistique de la langue bretonne, mise en route d'une tradition de collecte de chants populaires bretons), en outre il traduit clairement les motivations des élites locales visant à préserver la Bretagne des atteintes du capitalisme et de tout ce qu'il représente : d'où une idéalisation du passé de la Bretagne dans une optique « réactionnaire », c'est-à-dire visant à nier et effacer la Révolution française et ses méfaits ; d'où une valorisation de la structure sociale propre à l'Ancien Régime, donc une valorisation de l'action de la noblesse ; d'où la liaison entre la défense de la religion catholique et la défense de la langue bretonne, liaison qui allait devenir le cheval de bataille de nombreux mouvements culturels organisés le plus souvent par le clergé (liaison exprimée par l'expression bretonne « ar brezoneg hag ar feiz a zo breur ha c'hoar e Breiz » qui signifie « le breton et la foi sont frère et sœur en Bretagne »).

Le nationalisme breton va être continué par l'historien Arthur de La Borderie, dans la même optique que La Villemarqué : comme le montre Guiomar dans un article important, l'offensive idéologique menée par La Villemarqué et La Borderie vise « à effacer la Révolution française, destructrice de leur Bretagne » (Guiomar, 1972, 83). Toute l'historiographie nationaliste bretonne a découlé pendant longtemps des travaux de recherche entrepris par La Borderie qui, dans sa Leçon d'Ouverture du Cours d'Histoire de Bretagne, professé à la Faculté de Rennes de 1889 à 1893, énonça : « La Bretagne est mieux qu'une province, elle est un peuple, une nation véritable, une société à part, parfaitement distincte dans ses origines, parfaitement originale dans ses éléments constitutifs » (cité in Poisson, 1959, 347). Cette définition de la Bretagne est souvent citée. Il faut noter ici que si l'idéologie nationaliste bretonne doit beaucoup à La Borderie, celui-ci demeure dans la tradition régionaliste fondée sur la distinction entre « la grande et la petite patrie, la France et la Bretagne que nous ne séparons point dans nos cœurs » (selon La Borderie cité in *ESB*, 1975).

L'occupation quasi permanente du pouvoir d'Etat par les forces politiques républicaines puis radicales, marquées par une idéologie jacobine accentuée, va faire que les différents mouvements régionalistes partisans d'une certaine décentralisation seront essentiellement animés par les monarchistes puis par les conservateurs, soucieux de préserver au mieux certains espaces infra-étatiques dont ils constituent encore les forces politiques dominantes. En Bretagne, l'essentiel de la politique régionaliste

sera incarné par l'Union régionaliste bretonne (URB) fondée en 1898 et composée de notables qui voient dans la défense de la langue bretonne et l'obtention d'une certaine décentralisation administrative le plus sûr moyen de maintenir leur hégémonie politique et idéologique. Le souci de défense de la langue bretonne amènera l'URB à présenter au pouvoir central des pétitions en faveur de l'enseignement du breton, demandes régulièrement refusées à une époque (début XIX^e siècle) où la lutte menée par l'Etat républicain contre les langues « minoritaires » s'accroît (en 1925, le ministre de l'instruction publique, Anatole de Monzie, déclare : « Pour l'unité linguistique de la France, la langue bretonne doit disparaître »).

Ainsi le premier *Emsav* est essentiellement organisé par les élites locales (surtout l'aristocratie et le clergé) soucieuses de maintenir leur hégémonie sur la « société bretonne ». C'est dans le même but que ces mêmes acteurs sociaux susciteront et encadreront une certaine forme de syndicalisme corporatif paysan : déjà l'*Association bretonne*, fondée en 1843, était un groupement de grands propriétaires fonciers (essentiellement l'aristocratie) préoccupés d'améliorer l'agriculture en Bretagne avec la double motivation de faire croître leurs revenus et de renforcer leur hégémonie économique (cette organisation eut très rapidement un caractère également culturel axé sur l'étude des particularités de la Bretagne, dans une optique « nationale » ; ce n'est pas un hasard si La Villemarqué et La Borderie firent partie de l'Association bretonne). La stratégie agricole de l'Association bretonne culminera avec la création en 1911 de l'Office central de Landerneau, concrétisant la réaction des élites locales face à la pénétration du capitalisme en Bretagne, et notamment dans les campagnes du Finistère, comme risque de rupture de l'harmonie sociale préexistante : inspirés de l'idéologie corporatiste et de la doctrine du catholicisme social, les fondateurs de l'Office vont s'efforcer de créer une sorte d'Etat dans l'Etat, de société autarcique visant à limiter le plus possible les empiétements du marché et de l'Etat, c'est-à-dire en fait de l'Etat républicain, laïc, anticlérical. On retrouve ici des thèmes identiques à ceux du mouvement breton politique et culturel : méfiance à l'égard de la Ville (= le Mal), de l'ouvrier, défense de la foi catholique, des valeurs rurales et familiales, thèmes de la paix et de l'harmonie sociales, idéologie paternaliste et de collaboration de classes, etc.

Ce qu'on a appelé le « syndicalisme des ducs » réussira là où le mouvement politique décentralisateur a échoué : devant l'impossibilité soit de reconquérir l'ensemble du pouvoir d'Etat, soit d'augmenter son pouvoir politique par l'obtention de pouvoirs locaux, les anciennes classes dominantes et notamment l'aristocratie se réfugieront dans la préservation de leur pouvoir économique et idéologique. Enfin, il ne faut pas oublier que si la Bretagne constitue avant la guerre de 1914-1918 une « société à part » à dominante rurale, dominée par la droite monarchiste puis conservatrice, elle comporte cependant des zones rurales progressistes ; d'autre part, les localités de pêcheurs constitueront des îlots fortement marqués par l'idéologie socialiste (le premier maire communiste sera en 1921 celui de la ville

de Douarnenez) ; enfin les caractéristiques du développement urbain de la Bretagne expliquent l'ampleur des conflits sociaux et du mouvement révolutionnaire dans des villes comme Brest (qui connut une tentative d'établissement d'une Commune en 1870) et Nantes (voir Guin, 1976), accentuant encore plus le clivage rural-urbain.

II. — LE MOUVEMENT BRETON ENTRE 1918 ET 1945

Si le corporatisme paysan prend son essor dans l'entre-deux-guerres c'est qu'il constitue le dernier rempart possible contre la destruction accélérée de la société rurale bretonne surtout à partir de la guerre de 1914-1918. Le mouvement régionaliste breton traditionnel va bien essayer de profiter du contexte de 1918 ; favorable au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, des démarches furent ainsi entreprises notamment auprès du président Wilson pour que la Bretagne puisse bénéficier de ce droit : ce sera un échec en raison de l'intransigeance de la France, confortée par sa position de puissance alliée victorieuse. Une autre tactique, aussi peu fructueuse, consistera à « marchander » le patriotisme français des Bretons contre l'obtention de certains droits dans le domaine de l'enseignement de la langue bretonne, la justification étant que la « petite patrie » a bien mérité de la « grande patrie » (en termes de morts sur les champs de bataille).

En définitive, l'accélération de la déstructuration de la société bretonne va provoquer une radicalisation du mouvement breton de l'entre-deux-guerres, radicalisation véhiculée essentiellement par la petite bourgeoisie bretonne : cette radicalisation s'était déjà concrétisée en 1911 par la création d'un Parti nationaliste breton constitué par la frange « extrémiste » de l'URB, « extrémiste », car refusant l'optique régionaliste, refusant la dichotomie, jugée fallacieuse, entre petite patrie et grande patrie, et demandant la séparation intégrale d'avec la France, c'est-à-dire l'indépendance politique de la nation bretonne (voir le manifeste du Parti nationaliste breton in Durand, 1975, 223-225).

Comment expliquer la participation croissante de la petite bourgeoisie au sein du mouvement breton, notamment à partir de 1918 ? D'un côté, le monde rural va se figer pendant de nombreuses années dans un corporatisme longtemps dominant et qui n'éclatera que beaucoup plus tard (années 1960) ; d'un autre côté, le monde ouvrier ignore pratiquement le combat régionaliste ou nationaliste pour diverses raisons : dépendance (en Bretagne tout au moins) à l'égard de l'Etat-patron (« L'Etat français... c'est un employeur, le plus grand et presque le seul de toute la province. C'est un employeur pour les milliers d'ouvriers qui viennent frapper aux portes des arsenaux, y chercher un salaire fixe à l'abri des vicissitudes économiques et une retraite pour les vieux jours. C'est une manière d'employeur aussi pour les marins de la flotte... Pour tous enfin, l'Etat c'est le *Deus ex machina*, dont l'intervention souveraine est sollicitée dès que quelque difficulté menace... », Siegfried, 1964, 222). L'autre raison de

l'absence du combat régionaliste au sein du monde ouvrier est illustrée par l'échec de la Fédération socialiste de Bretagne, mise sur pied en 1900 par Charles Brunellière, et dont l'adhésion à la SFIO en 1905 amènera deux ans après son éclatement en cinq fédérations départementales : il faut noter ici que Brunellière allait assez loin dans l'optique fédéraliste, il propose une sorte de « Home-Rule » dans le cadre d'une République européenne fédérative (voir Guiffan, 1969, et surtout Willard, 1968). Il faudra attendre les années 1960 pour voir à nouveau la gauche non communiste s'intéresser vraiment aux problèmes régionaux. Il faut mentionner ici que le Parti communiste français soutiendra les mouvements autonomistes notamment en Alsace-Lorraine et en Bretagne jusqu'à ce que la stratégie du front antifasciste (années 1930) l'amène à sacrifier ces mouvements sur l'autel de l'unité française.

Tous ces facteurs font que le deuxième *Emsav* sera composé de « militants, petits bourgeois francisés avant les classes populaires (qui) se trouvent confrontés individuellement tant au monde traditionnel qui leur devient étranger qu'au monde industriel dans lequel ils n'ont aucun pouvoir ; incapables de réaliser le lien social dans le présent, ils se disent liés par un patrimoine où la langue et l'histoire sont les biens les plus chers », d'où la radicalisation du mouvement breton qui, dans un premier temps, « n'exprime rien d'autre qu'une des contradictions permanentes du système capitaliste, la lutte entre bourgeoisies inégalement développées » (Denis, 1977, 503) ; encore faut-il bien montrer qu'il n'y a pas une opposition entre deux « blocs » homogènes : la bourgeoisie française et la bourgeoisie bretonne, mais que chacun de ces blocs est hétérogène ; en ce qui concerne la Bretagne, la grande bourgeoisie a depuis longtemps abandonné la « cause bretonne » et est devenue un simple agent du capitalisme français, constituant une bourgeoisie « compradore » (voir Terray, 1973) ; nous avons vu plus haut que les caractéristiques de la mobilisation sociale et politique des autres groupes sociaux expliquaient l'absence de préoccupations autonomistes, soit que cette mobilisation prenne la forme du corporatisme (aristocratie et paysannerie dans certaines régions), soit que cette mobilisation s'effectue par l'intermédiaire de l'Etat ou au niveau de l'Etat (ouvriers, fonctionnaires mais aussi paysannerie dans certaines régions : sur ce dernier point voir l'opposition entre le Finistère et les Côtes-du-Nord étudiée par Berger, 1975). Ainsi la caractéristique du second *Emsav* résulte d'un glissement de sa base sociale : e'est l'entrée en jeu d'une partie de la petite bourgeoisie désireuse de « mener à terme (son) entreprise avortée d'industrialisation avec les capitaux produits par les travailleurs » (Denis, 1977, 504) ; ce changement de base sociale explique la radicalisation du mouvement breton en ce sens qu'on peut parler ici d'un nationalisme « bourgeois » et non plus d'une « réaction » aristocratique sous couvert de défense de la spécificité bretonne.

En 1918 est créé le Groupe régionaliste breton par des militants politiquement marqués à droite (conservateurs et royalistes) ; en 1919, ce groupe fait paraître une revue intitulée *Breiz Atao* (Bretagne toujours)

et continue, dans un premier temps, à s'inspirer du mouvement régionaliste traditionnel, puis se radicalise rapidement, rejetant le régionalisme et la distinction petite patrie / grande patrie pour le nationalisme et le fédéralisme : ainsi, dans un article intitulé « Qu'est-ce que la Bretagne ? Rien. Que doit-elle devenir ? Un Etat » (*Breiz Atao*, 16 avril 1920), on peut lire ceci : « Ou nous avons une première Patrie, la Bretagne, et nous formons une nationalité ; ou nous avons une petite et une grande Patrie, la France, et nous formons au plus une provincialité fortement caractérisée. Il n'y a pas de milieu. » Cette radicalisation va se concrétiser par la création en 1920 de l'Union de la Jeunesse bretonne, dont l'article 1^{er} des Statuts proclame que cette organisation « a pour but de travailler au relèvement de la Bretagne par le développement du sentiment national, la renaissance de la civilisation celtique et le retour à la vie nationale autonome » (citée in Deniel, 1976, 61-62). En 1927, l'Union de la Jeunesse bretonne se transforme en Parti autonomiste breton (PAB) : ce dernier comprend des militants venus d'horizons politiques différents ; les thèmes du PAB sont explicités par la Déclaration de Châteaulin adoptée en 1928 (voir le texte intégral in Deniel, 1976, 343-349) ; on y trouve le rejet d'une vision historique réactionnaire de la Bretagne (« Nous sommes des Bretons modernes »), l'affirmation que la Bretagne constitue une « nationalité répondant aux définitions modernes », et que, par conséquent, son peuple « a le droit de disposer de lui-même », enfin, la revendication d'une autonomie administrative et politique dans le cadre d'un fédéralisme interne (à la France) et international. Ainsi le PAB, qui conserve le nom de *Breiz Atao* pour son journal, propose au départ des thèmes relativement progressistes, notamment par rapport au mouvement breton antérieur (il ira même jusqu'à soutenir la lutte anticoloniale menée par le Maroc contre la France), même si ses analyses économiques et sociales demeurent imparfaites. Le PAB va très rapidement connaître une grave crise interne, car il n'arrivera jamais à faire le lien réel avec les populations rurales et ouvrières qui, nous l'avons vu, étaient mobilisées autrement ; d'autre part, les thèses fédéralistes du PAB vont être victimes du contexte politique de l'époque, qu'il s'agisse du « fédéralisme des nationalités, condamné dans un temps d'affrontements entre grands Etats » (Guiomar, 1970, 99) ou du « fédéralisme sur une base sociale et économique, d'inspiration proudhonienne, condamné par la violence de la lutte des classes » (*ibid.*). Ces différents facteurs expliquent l'échec du PAB (notamment sur le plan électoral) et son éclatement en 1931. Les éléments de gauche, fidèles à l'idéal fédéraliste qui était celui du PAB, quittent ce dernier pour fonder la Ligue fédéraliste de Bretagne peu active ; les éléments de droite fonderont le Parti national breton (PNB), répudiant le fédéralisme au profit du séparatisme, et substituant aux thèmes relativement progressistes du PAB, ceux d'une doctrine fasciste à la sauce bretonne, mais comprenant « tous les thèmes chers à la petite bourgeoisie fascisante » (Denis, 1977, 502) : antimarxisme, anticapitalisme, corporatisme, antisémitisme, racisme, mythe du chef, etc. Cette aile fascisante du mouvement breton adoptera également la stratégie.

de la violence avec la société secrète Gwenn ha Du (Blanc et Noir) responsable d'attentats (non meurtriers) contre les symboles de l'« occupation » française en Bretagne. C'est cette aile extrémiste du mouvement breton qui recherchera, avant et durant la seconde guerre mondiale, la collaboration avec l'Allemagne, certains de ses membres allant jusqu'à la collaboration armée.

Si le second *Emsav* est caractérisé essentiellement par le PAB puis par le PNB, il comprend cependant de nombreuses autres organisations : il y a tout d'abord la continuation du mouvement régionaliste traditionnel dont les soucis de décentralisation seront partiellement satisfaits (notamment sur le plan culturel) sous le régime de Vichy, avec la création du Comité consultatif de Bretagne (Gicquel, 1960 ; Barral, 1974). C'est également sous le régime de Vichy que le corporatisme paysan connaîtra son apogée. Sur le plan culturel, le couple foi/Bretagne continue à inspirer plusieurs mouvements, notamment le Bleun-Brug animé par l'abbé Perrot.

III. — LE MOUVEMENT BRETON DEPUIS 1945

L'acceptation par presque toutes les composantes du mouvement breton de jouer le jeu dans le cadre du régionalisme mis en place par le régime de Vichy et, surtout, la collaboration de la fraction la plus extrémiste (séparatistes) avec l'occupant allemand, ont fourni au gouvernement français un prétexte idéal pour discréditer et décapiter l'ensemble du mouvement breton (condamnations à mort, peines de prison diverses, bannissement, etc.), semblant être allé au-delà des motifs réels (collaboration) pour censurer définitivement toute manifestation pro-bretonne quelle qu'elle soit. Cette politique du gouvernement français explique la chronologie et les caractéristiques de la renaissance du mouvement breton depuis la dernière guerre mondiale : pour des raisons pratiques (mise à l'écart des anciens leaders) et idéologiques (assimilation abusive entre combat breton et collaboration, assimilation qui continue encore d'avoir des effets aujourd'hui), c'est par le biais culturel que s'amorce le renouveau du mouvement breton : relance en 1946 de la *Bodadeg ar Sonerien* (BAS), groupement de musique folklorique, prolifération de « cercles celtiques » pratiquant la danse et la musique bretonnes ; ces groupes seront fédérés en 1951 au sein de la confédération *Kendal'ch* qui constitue le groupe culturel le plus important (revue *Breiz*), de nombreuses revues apparaissent ou réapparaissent dans le domaine du combat linguistique : il existe à l'heure actuelle plus de 40 organisations ou revues intéressées de près ou de loin par les problèmes culturels, dont certaines sont fédérées au sein de vastes regroupements : *Emgleo Breiz*, *Kuzul ar Brezhoneg*, *Skol an Emsav* (Gwegen, 1975 ; Gicquel, 1977 ; Stephens, 1976) ; les revendications culturelles permanentes des organisations bretonnes ont été très peu prises en compte par les pouvoirs publics et, lorsqu'elles l'ont été, cela été le plus souvent pour

être dénaturées voire caricaturées, restant dans tous les cas en deçà des revendications, qu'il s'agisse de la loi Deixonne en 1951 ou plus récemment de la Charte culturelle bretonne, annoncée par Giscard d'Estaing lors d'un voyage en Bretagne (discours de Ploërmel, 8 février 1977), cette charte, proposée en réponse à un vœu exprimé par les instances régionales bretonnes, a vu son avant-projet relativement progressiste dénaturé par les pouvoirs publics (voir Le Menn, 1975 et Meury, 1976).

La situation actuelle du combat culturel montre les limites de cette action lorsqu'elle n'est pas articulée avec le combat politique et le combat économique, et très rapidement les militants bretons se sont rendus compte qu'une lutte sur le plan strictement culturel glissait nécessairement vers une impasse, cependant, le contexte de l'après-guerre n'étant pas encore favorable à l'expression politique du mouvement breton, c'est sur le plan économique que celui-ci va s'exprimer, avec la création du *Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts bretons* (CELIB), constitué officieusement dès 1949 ; le CELIB se veut le porte-parole des « forces vives » de la Bretagne au niveau économique et social, en dehors de toute position politique ; dans un premier temps, le CELIB jouera un rôle fondamental (études économiques, rôle dynamique dans le cadre des mécanismes de planification régionale et d'aménagement du territoire mis en place progressivement par le gouvernement français, avec notamment la proposition d'un véritable Plan breton destiné à remédier aux carences de l'économie bretonne ; rôle actif de sa Commission parlementaire), incarnant une véritable conscience régionale ; c'est ainsi que la réunion du CELIB a été décrite comme constituant de véritables états généraux de Bretagne. Cependant, après avoir connu son apogée au début des années 1960, le CELIB va connaître un échec pour des raisons diverses : ses propositions ne sont pas prises en compte par l'Etat, surtout les succès électoraux du gaullisme en 1962 transformeront la Commission parlementaire du CELIB en un véritable microcosme gaulliste inconditionnel, le privant ainsi de son moyen de pression le plus important. La mise en place progressive des institutions régionales privera en partie le CELIB de sa raison d'être.

Le ralliement des « notables » bretons allait, sur le thème ambigu de la « trahison des notables », amener une radicalisation du mouvement breton. Déjà, dès 1956, certains militants bretons conscients de la vanité d'un combat centré uniquement sur les problèmes culturels et économiques, lancent un appel sous la forme d'un *Projet d'Organisation de la Bretagne* (POB) qui renoue avec une approche politique et institutionnelle du problème breton (création d'une région de Bretagne incluant les 5 départements bretons, ce mouvement d'idées allait donner naissance en 1957 au *Mouvement pour l'Organisation de la Bretagne* (MOB), animé par d'anciens militants de l'*Emsav*, mais aussi par de nouveaux venus. Le MOB propose une solution politique et institutionnelle (v. Fouère, 1957, 25) du problème breton, dans une optique régionaliste et fédéraliste, résumée dans la formule « Aménager l'appartement Bretagne, dans l'immeuble France, du quartier Europe » ; sur le plan organisationnel le MOB se voulait un mouve-

ment rassemblant tous les Bretons sur le principe d'une *solution politique*, mais dès qu'il s'est agi de savoir *quelle solution politique* il fallait obtenir, le MOB a progressivement éclaté. En 1963, au Congrès du MOB, les éléments de gauche décident de quitter le « mouvement » et fondent en 1964 l'Union démocratique bretonne (UDB) « parti breton et de gauche » ; les raisons de la scission sont diverses : « révélation » de la guerre d'Algérie, souci de concilier lutte des classes et lutte nationale, et par conséquent refus du caractère « mouvement apolitique » du MOB.

L'UDB constitue à l'heure actuelle la composante la plus importante du mouvement breton politique, tant sur le plan organisationnel que sur le plan de l'analyse du problème breton.

L'UDB est pratiquement la seule composante de l'*Emsav* à avoir tenté de cerner l'ensemble de ce problème (aspects économiques, politiques et culturels) sur la base de la notion de *colonisation* (sa brochure *Bretagne = Colonie*, UDB, 1974) ; à cet égard, la collection du journal *Le Peuple breton* constitue sans doute la meilleure source possible pour qui veut étudier les diverses dimensions du problème breton depuis 1964. En ce qui concerne la question nationale, l'UDB a une approche intéressante puisqu'elle estime que la Bretagne ne constitue pas à l'heure actuelle une nation mais qu'il existe une « vocation nationale de la Bretagne », rompant ainsi avec les analyses habituelles qui postulent l'existence d'une nation bretonne intemporelle (reproduisant en fait l'idéologie nationale française), comme si l'intégration économique, politique et culturelle de la Bretagne était restée sans effets. Notons aussi l'idée selon laquelle les Bretons ont incontestablement plusieurs problèmes en commun avec d'autres régions en France, mais que seule la Bretagne les concentre *tous*, ce qui explique la spécificité du problème breton et sa non-réductibilité à un simple problème régional français.

L'UDB défend l'« autonomie socialiste », estime que « le séparatisme en Bretagne est actuellement inadapté » et oppose au nationalisme bourgeois le nationalisme révolutionnaire. Se déclarant « parti breton et de gauche », l'UDB propose la constitution d'un *Front de gauche* en Bretagne, basé sur la collaboration avec les partis de gauche français (« la gauche hexagonale »), c'est ainsi que l'UDB appelle ses sympathisants à voter systématiquement pour les candidats de gauche (essentiellement socialistes et communistes) lors des élections ; depuis peu, l'UDB s'est elle-même lancée dans la bataille électorale (aux élections législatives de 1973, elle présentait 5 candidats, recueillant 2,12 % des suffrages exprimés ; à celles de 1978, elle avait 17 candidats et 1,87 % des suffrages exprimés ; aux élections législatives de 1981, l'UDB présente des candidats soit seule soit en commun avec le PSU, il est donc difficile de compter ses voix). De toute manière, dans les deux cas, elle est victime du vote utile en faveur du PS qui se traduit par une majorité de députés PS en Bretagne (qu'il s'agisse de la région de programme ou de la Bretagne intégrale).

Aux élections locales au niveau du département, l'UDB obtient des scores plus importants : 4,51 % des suffrages exprimés en 1973, 5,3 %

en 1976, soit au sein de listes d'union de la gauche dans certaines municipalités ; c'est par ce dernier biais qu'aux élections municipales de 1977, l'UDB a obtenu presque 40 sièges de conseillers municipaux (*councillors*), contre 1 auparavant, il est évident que les succès électoraux de l'UDB au niveau municipal ne tiennent qu'à son acceptation par les partis de gauche français : l'UDB est très consciente des limites de ceux-ci, qu'il s'agisse du « jacobinisme » du Parti communiste (qui connaît néanmoins une évolution récente dans le sens d'une meilleure prise en compte des problèmes régionaux) ou de la volonté réelle du Parti socialiste de construire le socialisme (même si ce parti est allé très loin en matière de politique régionale avec la reconnaissance du « droit à la différence » : voir la création du Bureau régional d'Etudes et d'Information socialiste (BREIS) qui regroupe les fédérations du Parti socialiste des cinq départements bretons, rappel de la Fédération socialiste de Bretagne constituée en 1900).

Si l'UDB constitue la composante principale du troisième *Emsav*, ce dernier n'en comprend pas moins un nombre élevé d'autres organisations. L'aile droite du MOB a constitué en 1972 le SAV (*Strollad ar Vro*) « parti national breton et fédéraliste européen » (même journal que le MOB *L'Avenir de la Bretagne*) : le SAV reprend les thèmes du MOB basant sa politique sur le principe « na ruz na gwenn Breizhad hepken » = ni rouge ni blanc, Breton seulement, principe qui avait inspiré le PAB et le PNB dans l'entre-deux-guerres, puis le MOB ainsi que d'une certaine manière le CELIB : ce principe implique le refus du clivage droite/gauche, la condamnation du capitalisme comme du socialisme, une politique de Front national breton. Le SAV a prétendu jouer très rapidement un rôle important mais sa carence organisationnelle, sa précipitation à vouloir présenter des candidats partout et tout de suite aux élections législatives de 1973 (26 candidats, 2,2 % des suffrages exprimés), les ambiguïtés de ses positions et de ses « militants », ont amené sa quasi-disparition (aucun candidat en 1978, tandis qu'un de ses anciens candidats en 1973 était à nouveau candidat en 1978, mais sous le sigle d'une *Entente démocratique bretonne* présentant en tout 2 candidats). La multiplicité des organisations du mouvement breton nous interdit de les nommer toutes, citons en vrac et en restant sur le plan politique : le *Parti communiste breton* (journal *Bretagne révolutionnaire*), *Sav Breizh* *Parti breton* (éphémère parti d'où sortira cependant une revue intéressante intitulée *Sav-Breizh, Cahiers du Combat breton*), *Stourm Breizh* (qui se réclame du mouvement libertaire), une extrême-droite s'exprimant dans des groupes et revues intitulés : *Bretagne-Action*, *Jeune Bretagne*, *La Nation bretonne*, *La Bretagne réelle* ; récemment a été constitué un *Front autonomiste socialiste Autogestionnaire breton* (*FASAB*) regroupant des militants issus du Parti communiste breton, de SAV, de *Stourm Breizh*, etc. (pour une liste relativement exhaustive mais simplement descriptive voir Fouère, 1977).

On peut mentionner pour terminer les Fronts de Libération de la Bretagne plus connus sur le plan événementiel traduit par les mass media, du fait de leur stratégie consistant à détruire les symboles de l'« occupation

française » en Bretagne (casernes, bâtiments administratifs, etc.), ou plus généralement les symboles du pouvoir centralisateur (attentat au château de Versailles); né vers 1966, le Front de Libération de la Bretagne (FLB) s'adjoint une branche militaire appelée Armée républicaine (ou révolutionnaire) bretonne (ARB); démantelé une première fois en 1969 (mais bénéficiant d'une amnistie), le FLB-ARB reprend ses attentats (après une période calme caractérisée par l'existence d'un FLB légal éphémère) : plusieurs de ses militants sont traduits en justice en 1972 (voir FLB, 72, 1973); peu de temps après une scission se produit donnant naissance à un FLB-LNS (pour la Libération nationale et le socialisme); en 1974 le gouvernement français dissout les deux FLB; le FLB-ARB réplique en faisant sauter un émetteur de télévision et en commettant une série d'attentats; de nouvelles arrestations et de nouveaux procès n'ont pas stoppé pour autant ces attentats qui ponctuent toujours la vie quotidienne en Bretagne; mieux, une nouvelle organisation adoptant la même stratégie est née en 1977 et s'intitule : Tradwac'h, Résistance nationaliste bretonne.

Nous avons vu en quoi le contexte socio-économique et politique permettait d'expliquer les principales caractéristiques des premier et deuxième mouvements bretons, qu'en est-il du troisième dont nous venons de décrire les principales composantes ? Parmi les rares analyses du mouvement breton allant au-delà de la description et de l'anecdote, celle de Renaud Dulong nous semble être la plus pertinente dans son livre *La question bretonne* (Dulong, 1975). Dulong étudie les relations entre l'évolution du contexte socio-économique en Bretagne et l'existence de manifestations « régionalistes »; depuis la seconde guerre mondiale jusqu'au début des années 1950, la Bretagne constitue encore une société précapitaliste relativement autonome dans l'ensemble français (société caractérisée par la petite production marchande pour l'agriculture et par un capitalisme encore libéral pour l'industrie, avec sur le plan politique et idéologique, la domination des « notables et du clergé). A partir des années 1950, le développement des forces productives et le passage du mode de production capitaliste à un stade supérieur vont impliquer l'« intégration » de la société bretonne, c'est-à-dire sa destruction : cette dernière va affecter de façon différenciée les diverses catégories sociales. Selon Dulong, le régionalisme peut être caractérisé comme une alliance de classes, c'est-à-dire que les transformations économiques récentes ont affecté en même temps suffisamment de catégories pour que puisse se faire jour la perspective d'une résistance régionale sous forme d'alliance entre des groupes aux intérêts divers. Cela explique, selon lui, qu'il n'y ait pas un régionalisme mais trois formes de régionalisme breton, chacun caractérisé par des alliances de classes différentes et par des contradictions de classes progressivement mises à jour, qui font que l'on aboutit peu à peu à une redistribution des agents engagés dans les mouvements régionaux selon leur position de classe, ce qui aboutit à faire des « régionalismes », des mouvements situés historiquement et en voie de désintégration. Dulong distingue ainsi : le CELIB, organe de la bourgeoisie bretonne désirent conserver sa

position sociale menacée, mais qui est finalement victime de sa position de classe et de ses contradictions face à l'évolution de l'Etat français ; le « mouvement breton » proprement dit, d'inspiration petite bourgeoise et à dominante populiste (ce dernier caractère s'estompant avec la création de l'UDB) ; enfin, la troisième forme de régionalisme est celle de l'alliance entre ouvriers et paysans au sein de conflits sociaux régionaux, dont les plus importants ont été ceux des Forges d'Hennebont (1966), du Joint français (1972) et la Grève du Lait (1972). Ce dernier type de régionalisme est fondamental, car il témoigne de l'ouverture croissante du monde ouvrier et du monde paysan vis-à-vis du problème breton, même si ce dernier a pu être noyé au sein du problème de l'Ouest (voir par exemple la journée d'action du 8 mai 1968 sur le thème de « L'Ouest veut vivre ») ; cette ouverture provient d'une part de l'éclatement du corporatisme paysan (dû à la différenciation des divers secteurs de la paysannerie), et d'autre part des caractéristiques de l'« industrialisation » récente de la Bretagne (considérée par certains comme étant de type colonial) ; le premier point est important, car selon Dulong « la question bretonne désigne un problème agraire » (Dulong, 1975, 52) ; de même et plus généralement, selon Lipietz, « la question de l'articulation de la petite production marchande agricole au capitalisme est sans doute le fond de la question régionale en France » (Lipietz, 1977, 31).

Ainsi, à l'heure actuelle, les protestations régionales bretonnes prennent essentiellement soit la forme de manifestations culturelles (dynamique des groupes culturels, regain d'intérêt pour la langue bretonne, succès du folk revival celtique avec notamment Alan Stivell, etc.), soit la forme de conflits sociaux de plus en plus colorés d'une teinte régionale.

Reste à expliquer l'hétérogénéité du mouvement breton politique et surtout son échec actuel en termes de mobilisation politique : le mouvement politique breton n'a jamais constitué un mouvement de masse et a essentiellement regroupé soit dans un premier temps des « notables », soit actuellement des « intellectuels ». L'échec du mouvement politique breton pour mobiliser la population bretonne ne vient-il pas du fait que celle-ci utilise d'autres relais pour traduire l'existence d'un problème breton ou faut-il admettre que le processus d'intégration politique a réussi là où l'intégration économique et l'intégration culturelle semblent être remises en cause aujourd'hui ?

En ce qui concerne le premier problème, on peut dire que le caractère rural précapitaliste longtemps dominant en Bretagne, et l'occupation continue du pouvoir étatique par les républicains puis les radicaux (et quelque fois les socialistes) expliquent que, pendant longtemps, l'originalité de la Bretagne se soit exprimée dans le cadre d'un clivage étatique droite gauche (avec les succès de la droite monarchiste puis de la démocratie chrétienne), c'est-à-dire que la spécificité politique et électorale de la Bretagne pouvait être traduite par une configuration déterminée de différents partis politiques français (par exemple une surreprésentation de la démocratie chrétienne par rapport à la moyenne nationale) ; la poussée

gaulliste puis la poussée de la gauche ont abouti récemment à une érosion du courant centriste (héritier du courant démocrate-chrétien), si bien qu'aux élections législatives de 1978, la spécificité électorale de la Bretagne s'estompe du fait de son alignement sur la moyenne nationale des principales forces politiques françaises (voir Braud, 1978 ; à noter que ce travail ne prend pas en compte la Loire-Atlantique). Depuis 1958, la droite au pouvoir s'est montrée incapable ou peu désireuse de remédier au problème breton ; d'autre part, le processus de bipolarisation ouvre la possibilité d'une alternance qui porterait au pouvoir un bloc de partis n'ayant jamais occupé celui-ci (sauf la brève période du Front populaire, non significative en ce qui nous concerne) et qui, depuis peu, semble s'intéresser aux questions régionales ; tous ces facteurs peuvent expliquer l'échec politique et électoral du troisième *Emsav*.

La victoire de la gauche aux élections présidentielles et législatives de 1981 concrétise cette alternance. La question est désormais de savoir ce que fera cette gauche en matière de régionalisation, face aux revendications nationalitaires. Un échec de sa part pourrait favoriser un développement du mouvement breton dans la mesure où la preuve serait faite qu'il ne faut rien attendre du pouvoir central ; d'autre part, la droite, chassée pour un temps de ce même pouvoir, pourrait fort bien, comme à la fin du XIX^e siècle, élaborer une stratégie de repli au niveau régional (sur le plan idéologique mais aussi sur le plan du pouvoir régional).

CONCLUSION

L'analyse des ouvrages ou articles publiés par certains des principaux acteurs du mouvement breton montre une vision linéaire et ahistorique de l'histoire de ce mouvement : ce dernier « régionaliste et nationaliste » n'est pas une création récente. Il n'est né ni avec le XX^e siècle, ni même avec le XIX^e siècle. Il n'est que la manifestation moderne d'un phénomène séculaire dont on peut faire remonter la filiation jusqu'au XVI^e siècle, date à laquelle la Bretagne passa du statut de nation indépendante à celui de province autonome au sein du royaume de France » (Fouère, 1977, 13), d'où le thème de la « révolution bretonne permanente » (selon le titre d'un livre, Caerleon, 1969), d'où l'accent mis sur la non-signification des clivages de classes dont témoignerait la diversité des origines sociales des militants bretons, d'où enfin l'idée qu'il n'y aurait rien de nouveau sous le soleil (v. Mordrel, 1973, 13).

En réalité, l'analyse des différentes composantes du mouvement breton (contexte historique et économique, nature des thèmes, composition socio-professionnelle des militants) montre qu'il n'y a pas un mouvement breton continu tout au long de l'histoire, ni même au cours de ce XX^e siècle, mais chaque conjoncture de crise suscite un mouvement protestataire, historiquement daté, qui cherche à surmonter les difficultés rencontrées momentanément par certaines couches sociales » (Denis, 1977, 505) ; ainsi les

caractéristiques de chacune des composantes du mouvement breton son en grande partie explicables par une série de facteurs : nature des fractions de classes menacées, politiques menées en matière de régionalisation et en matière linguistique par les partis politiques au niveau de l'Etat, etc.

Cependant, il est nécessaire d'indiquer les limites d'une réduction totale du « problème breton » (et de l'existence d'un mouvement breton) et plus généralement de toute question régionale ou nationale, à un simple problème d'articulation et d'alliances de classes sociales (optique « économiste » fréquente tant chez les marxistes que chez les théoriciens de la modernisation). Que la question culturelle soit régulièrement prise en charge et « récupérée » par ces classes sociales, cela est vérifiable, mais il n'en reste pas moins que cette question leur demeure extérieure ; que le glissement de la base sociale des protestations « régionales » se soit effectué progressivement de l'aristocratie, à la moyenne et petite bourgeoisie (avec notamment les intellectuels) pour atteindre maintenant certaines franges de la paysannerie et de la classe ouvrière, cela explique le caractère progressiste voire révolutionnaire des mouvements « nationalitaires » en France ; en effet, le mot d'ordre fondamental « vivre au pays » signifie aussi « lutter au pays », c'est-à-dire lutter contre les classes dominantes locales qui se sont régulièrement emparées de la question culturelle pour mieux exploiter les classes dominées, « vivre et lutter au pays » c'est se battre contre la mobilité des travailleurs, mais c'est aussi se battre pour le droit à la différence culturelle, c'est combattre point par point les arguments et les conséquences de l'idéologie nationale française, non pas dans l'optique contre-révolutionnaire qui était celle du premier *Emsav*, non pas en reproduisant cette même idéologie à un niveau régional, ce qui était le but essentiel du deuxième *Emsav* et ce qui demeure le but de certaines des composantes du troisième *Emsav*, mais dans l'optique de la désaliénation de l'individu à tous les niveaux économique, politique mais aussi culturel.

BALIBAR (Renée) et LAPORTE (Dominique), *Le français national. Politique et pratique de la langue nationale sous la Révolution*, Paris, Hachette, coll. « Analyse » dirigée par Louis ALTHUSSER, Série « Langue et Littérature », 1974, 224 p.

BARRAL (Pierre), Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy, *Revue française de Science politique*, XXIV (5), octobre 1974, 911-939.

BERGER (Suzanne), *Les paysans contre la politique. L'organisation rurale en Bretagne, 1911-1974*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « Univers historique », 1975, 346 p., bibliogr., index (il s'agit de la traduction de *Peasants against politics. Rural organization in Brittany 1911-1967*, Cambridge (Mass.), Harvard UP, Center for International Affairs, 1972, 298 p., bibliogr., index).

BRAUD (Philippe), Les élections en Bretagne, *Association française de Science politique*, journée d'études du 19 mai 1978, document ronéoté, 10 + v p.

CAERLEON (Ronan), *La Révolution bretonne permanente*, Paris, La Table Ronde, coll. « L'Histoire contemporaine », revue et corrigée, 1969, 249 p., bibliogr.

- Les Cahiers du MOB, *Pourquoi et Comment ?*, 1957, 40 p.
- CERTEAU (Michel de), JULIA (Dominique) et REVEL (Jacques), *Une politique de la langue*, La Révolution française et les patois, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Histoires », 1975, 320 p.
- Commission Bretagne LCR Brest, Bretagne et mouvement breton, *Critique communiste*, n° 10, nov. 1976, 39-62.
- CONNOR (Walker), Nation-building or nation-destroying ?, *World Politics*, XXIV, oct. 1971-juin 1972, 319-355.
- DENEZ (Per), Modern Breton Literature, pp. 111-136 (Lecture 5), in WILLIAMS (J. E. Caerwyn) (ed), *Literature in Celtic Countries*, Cardiff, University of Wales, Press, 1971, 218 p.
- DENIEL (Alain), *Le mouvement breton, 1919-1945*, Paris, François Maspero, coll. « Textes à l'appui », série « Histoire contemporaine », 1976, 451 p., bibliogr., index.
- DENIS (Michel), Mouvement breton et fascisme. Signification de l'échec du second *Emsav*, pp. 489-506, in GRAS et LIVET, 1977.
- DULONG (Renaud), *La question bretonne*, Paris, A. Colin et Fondation nationale des Sciences politiques, Cahiers de la FNSP, n° 196, 1975, 208 p.
- *Les régions, l'État et la société locale*, Paris, PUF, coll. « Politiques », 1978, 245 p. (coll. dirigée par Nicos POULANTZAS).
- DURAND (Philippe), *Le livre d'or de la Bretagne. Du v^e siècle à nos jours*, l'histoire et les trésors littéraires, Paris, Seghers, 1975, 333 p.
- ESB 7, *La langue bretonne et la révolution*, 1972, 61 p.
- ESB, LA BORDERIE (Arthur de la) et PORCHNEV (Boris), *Les Bonnets rouges*, Paris, UG « 10/18 », n° 1045, 1975, 351 p.
- FOUÈRE (Yann), *De la Bretagne à la France et à l'Europe*, Lorient, 1957, 31 p.
- *Histoire résumée du mouvement breton. Du XIX^e siècle à nos jours (1800-1976)*, Quimper, Ed. Nature et Bretagne, coll. « Les Cahiers de l'Avenir de la Bretagne », n° 4, 1977, 155 p., index.
- FOUGEYROLLAS (Pierre), *Pour une France fédérale. Vers l'unité européenne par la révolution régionale*, Paris, Denoël, 1968, 213 p.
- GICQUEL (Yvonnig), *Le Comité consultatif de Bretagne*, Rennes, Impr. Simon, 1961, 133 p., bibliogr.
- *Le mouvement culturel breton. Un Dossier Kendale'h*, suppl. au n° 229 de *Breiz*, déc. 1977, 32 p.
- GOURVIL (Francis), *Théodore-Claude-Henri Hersart de La Villemarqué (1815-1895) et le « Barzaz-Breiz » (1839-1845-1867). Origines-éditions-sources-critique-influences*, Rennes, Impr. Oberthur, 1960, 609 p., bibliogr., index (Thèse doct. Univ. Fac. Lettres Rennes).
- GUIFFAN (Jean), Le régionalisme des socialistes bretons au début du XX^e siècle, *Skol Vreiz : L'Ecole bretonne*, n° 16, janv.-févr. 1969, 7.
- GUIN (Yannick), *Le mouvement ouvrier nantais. Essai sur le syndicalisme d'action directe à Nantes et à Saint-Nazaire*, Paris, Maspero, coll. Textes à l'appui », 1976, 413 p.
- *Histoire de la Bretagne de 1789 à nos jours. Contribution à une critique de l'idéologie nationaliste*, Paris, Maspero, coll. « Textes à l'appui », 1977, 345 p.
- GRAS (Christian) et LIVET (Georges) (éd.), *Régions et régionalisme en France du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, PUF, 1977, 594 p.
- GUIOMAR (Jean-Yves), Régionalisme, fédéralisme et minorités nationales en France entre 1919 et 1939, *Le Mouvement social*, n° 70, janv.-mars 1970, 89-108.
- *La trinité bénédictine. Essai sur la production du signe idéologique « Bretagne », La Taupe bretonne*, n° 3, oct. 1972, 69-94.

- GUIOMAR (Jean-Yves), *L'idéologie nationale*, Nation, Représentation, Propriété, Paris, Champ libre, coll. « La Taupe bretonne », 1974, 286 p.
- GWEGEN (Jorj), *La langue bretonne face à ses oppresseurs*, Quimper, Ed. Nature et Bretagne, 1975, 313 p. (en annexe, liste des publications et des organisations bretonnes).
- HAYES (Carlton J. H.), *France, a nation of patriots*, New York, Columbia UP, coll. « Social and Economic Studies of Post-War France », vol. 5, 1930, 487 p., index (voir notamment le chap. XI, pp. 292-317, intitulé : « The propagation of regionalism in France »).
- HECHTER (Michael), *Internal colonialism*, The Celtic fringe in British national development, 1536-1966, London, Routledge & Kegan Paul, coll. « International Library of Sociology », 1975, 361 p., index.
- JONES (Michael), *Ducal Brittany, 1364-1399*, Relations with England and France during the reign of Duke John IV, Oxford, Oxford UP, coll. « Oxford Historical Monographs », 1970, 250 p., bibliogr., index.
- KOHR (Leopold), *Une Bretagne libre est-elle viable ?* Quimper, Ed. Nature et Bretagne, coll. « Les Cahiers de l'Avenir de la Bretagne », n° 1, 1975, 133 p.
- LAFONT (Robert), *Sur la France*, Paris, Gallimard, coll. « Les Essais », 1968, 263 p.
- LEBESQUE (Morvan), *Comment peut-on être Breton ?* Essai sur la démocratie française, Paris, Ed. du Seuil, coll. « L'Histoire immédiate », 1970, 237 p.
- LE GUYADER (Alain), La Bretagne et ses idéologues (essai sur une contradiction locale du système capitaliste en Europe occidentale). Première partie : « Dialectique de l'idéologie nationale », *La Taupe bretonne*, n° 2, déc. 1971, 1-29.
- LE MENN (Gwenolé), Le breton et son enseignement, *Langue française*, n° 25, févr. 1975, 71-83.
- LEPROHON (Ronan), Les diverses causes des mouvements chouans en Bretagne, *Skol Vreiz : L'Ecole bretonne*, n° 53, oct.-déc. 1977, 22-27.
- LIPIETZ (Alain), *Le capital et son espace*, Paris, Maspero, coll. « Economie et Socialisme », n° 34, 1977, 167 p.
- MASSON (Emile), *Les Bretons et le socialisme*, Paris, Maspero, coll. « Centre d'Histoire du Syndicalisme », 1972, 287 p., bibliogr., index (présentation et notes par Jean-Yves GUIOMAR).
- MEURY (André), Breton : le nouveau chant des binious, *Le Monde de l'Education*, n° 20, sept. 1976, 7-10.
- MEVELLEC (chanoine François), *Le combat du paysan breton à travers les siècles* (1^{er} tome), Rennes, Impr. « Les Nouvelles », 1973, 234 p.
- *Le combat du paysan breton à son apogée* (2^e tome), *ibid.*, 1974, 528 p.
- MEYER (Jean), *La noblesse bretonne au XVIII^e siècle*, Paris, Flammarion, coll. « Science Flammarion », 1972, 372 p. (texte intégral paru en 1966).
- MORDREL (Olier), *Breiz Atao ou histoire et actualité du Nationalisme breton*, Paris. Alain Moreau, 1973, 557 p., bibliogr., index.
- NICOLAS (Michel), *L'EMSAV : thématique et politique du mouvement breton*, Rennes, 1980, thèse multigraphiée.
- PETRELLA (Riccardo), *La renaissance des cultures régionales en Europe*, Paris, Ed. Entente, coll. « Minorités », 1978, 317 p.
- POISSON (abbé Henri), *L'Abbé Jean-Marie Perrot, fondateur du Bleun-Brug (1877-1943)*, Rennes, Plihon, 1955, 258 p., bibliogr.
- *Histoire de Bretagne*, Saint-Brieuc, à compte d'auteur, 1959, 368 p. (3^e éd. revue).
- ROTHNEY (John) (ed.), *The Brittany Affair and the crisis of the Ancien Régime*, New York, Oxford UP, coll. « Problems in European History. A Documentary collection », 1969, 324 p., bibliogr.

- SIEGFRIED (André), *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III^e République*, Paris, A. Colin, 1964 (2^e éd.), xxviii + 536 p. (1^{re} éd. 1913).
- SMITH (Anthony D.), *Theories of nationalism*, London, Duckworth, 1971, 344 p., bibliogr., index.
- (ed.), *Nationalist movements*, London, Macmillan, 1976, 185 p., index.
- SNYDER (Louis L.), *Varieties of nationalism : a comparative study*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1976, 326 p., bibliogr., index.
- STEPHENS (Meic), *Linguistic minorities in Western Europe*, Llandysul (Dyfed), Gomer Press, 1976, xxxv + 796 p., bibliogr.
- TANGUY (Bernard), *Aux origines du nationalisme breton*, Paris, UGE « 10/18 », n° 1155 (t. I, 440 p.) et n° 1169 (t. 2, 314 p.), 1977 (série « La nation en question »).
- Union démocratique bretonne, *Bretagne = Colonie*. Avec l'UDB pour que ça cesse !, Public. de l'UDB, 1974 (2^e éd.), 120 p.
- WALLERSTEIN (Immanuel), L'« Economie-monde », pp. 97-111, in COQUERY-VIDROVITCH (Catherine) (ed.), *Connaissance du Tiers Monde*, Approche pluridisciplinaire, Cahiers Jussieu, n° 4, Paris, UGE « 10/18 », n° 1199, 1978, 437 p.
- *The modern world-system, Capitalist agriculture and the origine of the European world-economy in the sixteenth century*, New York, Academic Press, *Studies in Social Discontinuity*, 1974, 410 p., bibliogr., index.
- WILLARD (Claude), *La correspondance de Charles Brunellière, socialiste nantais, 1880-1917*, Paris, Klincksieck, 1968, 278 p.

Hervé GUILLOREL. — The Brittany question and Brittany movement.

The Brittany political movement has « always » been at the forefront of the various nationalisty oriented movements. Beyond its organizational characteristics and ideology, it is important to note that contrary to a linear and timeless vision of a « permanent revolution » in Brittany, a classical nationalist ideology fonctionning in much the same manner as the French nationalist ideology (unestablished Brittany being substituted to unestablished France). A number of constituance of the Brittany movement exists which have historical attachments related to diversified social structures (implying therefore different ideological point of view). It is necessary however to avoid an overly economic reading which too often leads to the negation or under-estimation of the real « cultural » problem.

RÉSUMÉ. — *Le mouvement breton a « toujours » été à la pointe des revendications nationalitaires. Au-delà de ses caractéristiques organisationnelles et idéologiques, il est important de montrer que, contrairement à une vision temporelle et linéaire d'une « révolution bretonne permanente », vision constitutive d'une idéologie nationaliste classique fonctionnant sur le même mode que l'idéologie nationaliste française (la Bretagne créée se substituant à la France créée), il existe plusieurs composantes du mouvement breton, historiquement datées, renvoyant à des bases sociales diversifiées (impliquant par là même des perspectives idéologiques différentes). Il faut cependant éviter une lecture par trop économiste aboutissant trop souvent à la négation ou à la sous-estimation d'un problème « culturel » véritable.*

JACK HAYWARD*

Incorporer la périphérie :
l'essor et la chute
de la régionalisation fonctionnelle
en France

Si nous voulons saisir la signification des péripéties des relations centre-périphérie durant l'après-guerre en France, nous devons commencer par faire allusion à un thème, l'unité de la nation, dont la persistance indique une profonde anxiété culturelle. Précisément, c'est parce que la France a toujours été la scène de tensions plus ou moins abusives entre la Société et l'Etat, qu'il a fallu souligner et resouligner la fausse unité de la nation qu'un effort multi-séculaire n'a pas réussi à opérer. Ce mythe culturel, dont les grands interprètes furent au XIX^e siècle Michelet, Taine, et de manière plus subtile le Breton Renan, qui eut avec Debré et Sanguinetti, arrière-garde obstinée, ses avocats du XX^e siècle, nationalisa le passé varié de la France pour l'adapter au présent, en standardisant la modernité. Julien Benda l'exposa entre les deux guerres (1932) avec le zèle désintéressé qui le caractérise, et le seul titre de son *Esquisse d'une histoire des Français dans leur volonté d'être d'une nation* est tout un programme ! Toutefois, en attribuant dès le départ à un peuple ce qui résulte en fait des besoins nationaux d'un cosmopolitisme parisien, il ignore tout simplement les dichotomies interactives non seulement entre la Société et l'Etat français, mais à l'intérieur même de ces entités succinctes. La société française regroupe bien des forces contradictoires, dont la dichotomie urbaine-rurale et le conflit capital-travail ne sont que deux parmi celles qui ont les implications les plus évidentes dans les relations Etat-Société. Il n'est donc pas

* Traduit de l'anglais par Marie-Pierre PERRAUT.

surprenant qu'un historien qui a étudié *La transformation des paysans en Français* démontre que « Le Patriotisme était une notion urbaine, un instrument de la conquête urbaine du monde rural, qui ressemblait parfois à l'exploitation coloniale ». Elargissant cette perspective, Eugen Weber affirmait au terme de son étude magistrale sur la façon dont la France provinciale fut colonisée par les fonctionnaires (en tant qu'agents administratifs de l'acculturation) que « le fameux hexagone lui-même peut être considéré comme un empire colonial formé au cours des siècles : un complexe de territoires conquis, annexés, intégrés dans un tout politique et administratif, dont beaucoup possèdent une personnalité nationale ou régionale fortement développée, et certaines des traditions spécifiquement non françaises, ou antifrançaises (1) ». La nation est traitée, pour des raisons de convenance idéologique, comme une entité indissoluble et intégrée depuis longtemps. En revanche, les Français refoulent le fait que la France est une société multinationale à laquelle on a superposé un Etat unitaire.

Le fait que la périphérie de la France peut avoir été incorporée mais n'a pas été complètement digérée, dirige notre attention vers d'autres dichotomies du côté « Etat » de l'équation : entre politique et administration, territoire et fonction, déconcentration et décentralisation. Alors que la politique et l'administration sont — surtout en France — si étroitement entremêlées, parler de prise-de-décision dépolitisée, neutre et apolitique, est destiné à séduire subrepticement plutôt qu'à décrire impartialement la réalité politico-administrative : la question clé est de savoir si ce sont des politiciens élus de façon compétitive ou des fonctionnaires sélectionnés à la sortie des Grandes Ecoles qui sont les acteurs principaux à la périphérie et au centre. En des termes qui rappellent la terminologie coloniale interne évoquée par Eugen Weber, Ezra Suleiman a expliqué pourquoi les élites administratives, « impérialistes » et « tentaculaires » (ces termes ont disparu avec tact de l'édition française de son livre) — qu'elles soient de droite ou de gauche — sont irrémédiablement vouées à la cause de la centralisation. Les élites sont fondamentalement opposées à une plus grande participation et à une décentralisation non pas parce qu'elles sont imbues d'une idéologie jacobine, mais parce qu'une

(1) Eugen WEBER, *Peasants into Frenchmen. The modernisation of rural France, 1870-1914*, Londres, Chatto & Windus, 1977, pp. 98 et 485. Voir plus généralement les chap. 7 et 29. Pour l'application du modèle de « colonialisme interne » au contexte français, voir Jack HAYWARD, Institutionalised Inequality within an Indivisible Republic : Brittany and France, *Journal of the Conflict Research Society*, I, n° 1, août 1977, pp. 1-15.

structure plus décentralisée nuirait à leurs intérêts et à leurs positions personnelles (2). Symétriquement, la plupart des notables — de droite ou de gauche —, en dépit d'une rhétorique souvent antijacobine, ont cherché à protéger les bastions locaux de leur pouvoir, qui sont une nécessité préalable à la jouissance d'une relation privilégiée et à la collusion avec les représentants locaux et nationaux de la bureaucratie centrale. Une conséquence frappante en résulte, que Pierre Grémion a appelé « Le Paradoxe de la centralisation : le pouvoir central omnipotent est en réalité un pouvoir faible... l'omniprésence de l'Etat central ne garantit pas son omnipotence. La centralisation formelle est minée par des pouvoirs parallèles qui se développent en périphérie à partir de l'extension de l'universalité de la règle » (3). C'est dans cette acception du terme centralisation, c'est-à-dire de lien entre la force prétendue irrésistible de l'Etat français, et l'objet encore récemment inamovible de la société française, que nous devons comprendre la sentence de Hauriou : « On aura beau s'agiter, on ne fera que changer de centralisation » (4). En conclusion, nous retournerons à cette estimation profondément pessimiste des capacités d'autoréforme du nexus « Etat-Société » français.

RÉGIONALISME ET RÉGIONALISATION

Avant d'examiner l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle, il est nécessaire d'opérer une distinction claire. Les pressions régionalistes économiques, culturelles et politiques qui émanent de la périphérie ne doivent pas être confondues avec la réponse régionalisante du centre, dont le but est de transformer les relations fonctionnelles de l'administration centrale et déconcentrée avec les administrés, plutôt que de développer une décentralisation territoriale. Alors qu'à son émergence, au xx^e siècle, le régionalisme souffrait du péché originel d'être associé à des idées néo-proudhoniennes de fédéralisme politico-économique basé sur des négociations contrac-

(2) Ezra SULEIMAN, *Elites in French society. The Politics of Survival*, Princeton, Princeton University Press, 1978, p. 208, cf. 278. Voir également p. 156 dans l'édition française : *Les Elites en France, Grands Corps et Grandes Ecoles*, Paris, Ed. du Seuil, 1978, p. 281. Par un lapsus freudien, dans la phrase citée, l'hostilité à la décentralisation est traduite par l'hostilité à la centralisation !

(3) Pierre GRÉMON, *Le Pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Ed. du Seuil, 1976, pp. 285-286, cf. pp. 248 et 304.

(4) Cité par Georges DUPUIS dans sa préface à l'excellente thèse de Yves MÉNY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, LGDJ, 1974, p. 1.

tuelles entre des régions autonomes, la force dominante en France a été jusqu'à ce jour un régionalisme administratif, de conception politique parisienne, dont le but principal est de renforcer un contrôle perçu comme menacé (5). Il a donc fallu inventer des moyens de désarmer les mouvements ethniques, politiques et économiques qui proclament une identité et des intérêts divergents de ceux fixés par le Centre. Leur but est de donner au Centre une plus grande capacité à venir à bout de problèmes revêtant une forme régionale. Le débat n'est pas simplifié par le fait que, dans les parties de la périphérie dotées du sens de leur identité spécifique le plus fort et le plus tenace, le désir d'autonomie s'associe à un intense sentiment de dépendance envers le gouvernement central. Comme l'écrivit en 1913, André Siegfried, ce remarquable géographe politique et pionnier de la science politique, « en Bretagne, l'Etat, c'est le *Deus ex machina*, dont l'intervention souveraine est sollicitée dès que quelques difficultés majeures menacent ; c'est le dispensateur de la manne des subventions et des secours, c'est l'arbitre qu'on appelle au moindre conflit, c'est le protecteur riche et puissant, qui apporte l'argent dont on a besoin ». Cependant, il écrit plus loin, de manière prophétique : « Avec une insistance croissante, ils revendiquent leur liberté morale contre le prêtre, leur liberté sociale contre le noble (nous dirions sans doute maintenant le patron), leur liberté politique contre l'Etat, parfois contre l'idée même de loi » (6). Ainsi, la demande d'une aide accrue du centre ou le désir d'une plus large autonomie constituent deux manifestations trop souvent dissociées, alors qu'elles constituent deux facettes d'une même réalité.

Curieusement, c'est au début des années 60, précisément à l'époque où, afin de garantir l'institutionnalisation des régions, ses protagonistes techno-bureaucratiques commençaient à battre prudemment en retraite, que le projecteur fut braqué sur le « régionalisme fonctionnel ». Le thème de la modernisation, véhiculé principalement par

(5) Thiébaud FLORY, *Le mouvement régionaliste français, sources et développements*, Paris, PUF, 1966, pp. 21 et suiv. Sydney Tarrow fait une triple distinction entre le régionalisme comme « politique ou ensemble de politiques », « cadre pour une défense périphérique » et comme « idéologie d'intervention gouvernementale ». S. TARROW *et al.*, *Territorial politics in industrial nations*, New York, Praeger, 1978, p. 98. La double distinction faite dans cet article sépare le premier sens (le sens instrumental - politique régionale) des deux autres sens, décrits respectivement comme « régionalisation » et « régionalisme », ce dans un effort de clarification terminologique.

(6) *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République*, Paris, 1913, 2^e éd. 1964, pp. 222, 225. On ne doit pas oublier la contribution d'un autre géographe français, Vidal de la Blache, à l'émergence du régionalisme en France au début du xx^e siècle.

la planification économique, allait donner lieu à une politisation ouverte. Celle-ci contribua grandement au déclin ultérieur de ce que l'on peut décrire comme une régionalisation fonctionnelle, par opposition au spectre polémique du fédéralisme politico-économique. Les sources d'inspiration de cette régionalisation fonctionnaliste associant « la profession représentée dans la région organisée » (le motto de la « ligue de représentation professionnelle et d'action régionaliste » de Jean Hennessy, lancée en 1913) remonte au début du xx^e siècle (7). Pourtant, celui qui la fit connaître au public, après la deuxième guerre mondiale, fut le géographe Jean-François Gravier, un planificateur régional. Son livre marquant, au titre saisissant : *Paris et le désert français* (1947) fut annoncé par une brochure, parue en 1942, dans laquelle il soutenait déjà que les groupes constitutifs de la nation devaient être mobilisés pour « coloniser » les « déserts » ; « chacun doit être à la fois réveillé, défendu, représenté et pensé ». Gravier continua dans un style corporatiste à affirmer que les cercles des notables devaient être les principaux interlocuteurs de l'administration, parce que : « certaines fonctions confèrent la faculté d'incarner un groupe mieux que tout suffrage » (8).

Cependant, ce n'était pas au centre, mais dans la périphérie, que le lien entre la renaissance économique régionale, la représentation fonctionnelle et le développement planifié fut d'abord proposé. Le pionnier en fut le *Comité d'Etudes et de Liaisons des Intérêts bretons (CELIB)* en 1950, dont le secrétaire général, et la force motrice, jusqu'en 1967, fut Joseph Martray, suivi par d'autres, notamment par le *Comité d'Etudes régionales économiques et sociales*, dans le Nord en février 1953. S'étant d'abord assuré l'appui des principaux corps représentatifs officiels — Chambres de Commerce, d'Agriculture, des Métiers — des membres du Parlement, des collectivités locales et des syndicats (la CGT ne s'y rallia qu'en 1961), le CELIB réclama en 1952 un plan économique régional. Le Commissariat au Plan répondit à cette demande de collaboration officielle, et le résultat en fut le 1^{er} Plan breton, en juillet 1953. Cependant, Michel Phlipponneau, un géographe acquis à la cause de la Renaissance bretonne, admettant que la Bretagne ne pouvait attendre un traitement de faveur,

(7) Voir Jean HENNESSY, *Réorganisation administrative de la France*, Paris, 1923, et Henri HAUSER, *Les Régions économiques*, Paris, 1918.

(8) Jean-François GRAVIER, *Régions et Nation*, Paris, PUF, 1942, p. 63 ; cf. 62-64. Le concept de « régionalisme fonctionnel » fut popularisé dans les années soixante, notamment par Jean-Louis QUERMONNE, Vers un régionalisme fonctionnel, *Revue de Science politique*, XIII, décembre 1963, pp. 854 et suiv., et dans sa contribution à *Administration traditionnelle et planification régionale*, Paris, A. Colin, 1964, pp. 89 et suiv.

suggéra que le plan national soit remodelé pour devenir une synthèse des plans régionaux.

Pour contenir cette poussée et prévenir la réduction de la planification nationale à une mosaïque de plans régionaux, tout en reconnaissant le besoin de donner une expression institutionnelle à ces demandes régionales, le gouvernement Mendès France promulgua un décret (11 décembre 1954) autorisant les préfets à reconnaître les *Comités d'Expansion économique régionaux*, et spécifia quelles organisations devraient y être représentées. Ce qui fut suivi en juin 1955 par les décrets Edgar Faure-Pflimlin, instituant les programmes d'action régionale, qui marquèrent une reprise en main de l'initiative par le gouvernement central, quoi qu'ils ne fussent qu'un simple garde-fou avant la contre-attaque du Centre. Les Plans régionaux, tels que le Plan breton de 1956, le premier à être publié, étaient désormais préparés par des fonctionnaires délibérément isolés à Paris, et non plus par les plus sûrs Comités régionaux d'Expansion économique. Dorénavant, « grâce à l'intégration des organisations représentatives autonomes, potentiellement turbulentes, dans le système administratif dominant, les médiateurs entre les intérêts économiques régionaux et le gouvernement pourraient être manipulés et convertis en instruments de la politique gouvernementale, agissant prétendument dans l'intérêt général » (9). Caractérisés par un désir de contrebalancer l'effet de l'aimant parisien, les stimulants financiers associés avec les réformes régionales de 1954-1955, contribuèrent à réduire la part de Paris dans le nouveau développement industriel de 32 % au début des années 50, à 23 % à la fin de cette décennie. Mais si 350 000 emplois furent « décentralisés » de 1950 à 1964, presque la moitié le furent à moins de 200 km de Paris (10). Cependant, les années 60 devaient être caractérisées par la tentative de substituer à la querelle traditionnelle entre centre et périphérie

(9) Jack HAYWARD, *From functional regionalism to functional representation in France : The Battle of Brittany*, *Political Studies*, XVII, v. n° 1, mars 1969, p. 52, cf. 48-75 et *La vie bretonne, 1952-1954 passim*. Voir également Michel PHILIPPONNEAU, *Le problème breton et le programme d'action régionale*, Paris, A. Colin, 1957 ; *La gauche et les régions*, Paris, Calmann-Lévy, 1967, chap. 2 et *Debout Bretagne !*, Saint-Brieuc, Presses universitaires de Bretagne, 1970, chap. 2. Pour une vision alternative, voir Joseph MARTRAY, *La Région. Pour un Etat moderne*, Paris, Ed. France-Empire, spécialement p. 54 et suiv. Pour une analyse marxiste, qui voit le régionalisme en général et de la Bretagne en particulier comme un avatar de la lutte des classes, voir Renaud DULONG, *La question bretonne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1975 et *Les régions, l'Etat et la société locale*, Paris, PUF, 1978.

(10) Jean-François GRAVIER, *Paris et le désert français en 1972*, Paris, Flammarion, 1972, pp. 94-97.

une politique d'aménagement du territoire qui permettrait aux autorités politiques, à Paris, de formuler une politique nationale visant à réconcilier les intérêts contradictoires de Paris et des Provinces, et ferait avancer les projets de l'Etat gaulliste. L'attrait que la régionalisation fonctionnelle eut tout au long de la décennie gaulliste de la V^e République, résidait dans le fait que des forces décentralistes et régionalistes considérées comme facteurs de désordre, et potentiellement subversives, étaient censées être cooptées pour la tâche de modernisation de la France, sous l'égide de l'agent principal de l'autorité centrale déconcentrée : le préfet. La préparation de la contre-attaque du Centre pour recentraliser le régionalisme fut annoncée par le décret du 2 juin 1960 standardisant les territoires administratifs, puis en 1961 par une intégration de la planification nationale aux plans de développement économique régional, et la mise en place des instruments administratifs de la déconcentration : les embryons des préfets de région (initialement appelés préfets coordonnateurs) et les conférences administratives régionales (initialement appelées, de façon informelle, Comités d'investissement régional, et officiellement Conférence inter-départementales). Les fondations préliminaires des réformes régionales de 1964 furent achevées avec la création en février 1963 de la Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), idée du directeur de cabinet de Pompidou (Ortoli) et d'un chargé de mission dans son cabinet (Guichard, qui devait devenir le premier délégué, tout en restant membre du cabinet de Pompidou (11)). Cela étant fait, les aspects bureaucratiques et groupes d'intérêt de la réforme de 1964, avaient le feu vert. Le but était de donner aux préfets de région le contrôle effectif de la coordination des programmes d'investissement public de chaque ministère individuel. Il s'agissait de substituer aux allocations prévues un « saupoudrage » progressif et d'éviter l'émergence de conseils régionaux élus, en établissant des conseils consultatifs régionaux de développement économique, qui court-circuiteraient les Comités régionaux libres d'expansion économique.

La nature équivoque de la régionalisation fonctionnelle centraliste des années 60 n'était pas seulement due à l'utilisation de techniques de planification nationale du style économie concertée, permettant d'impliquer les syndicats et les représentants d'autres groupes d'inté-

(11) Catherine GRÉMON, *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars, 1979, pp. 143-148. Voir également Bernard POUYET, *La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*, Paris, Ed. Cujas, 1968, pp. 50 et suiv.

rêt, sous couvert de réduire les disparités nationales et d'augmenter la croissance nationale à l'inflation modérée. Cela consistait à faire passer un exercice de déconcentration administrative pour une audacieuse entreprise de décentralisation, dans l'espoir que cette conduite administrative rencontrerait un consensus chez les nouveaux notables économiques. Cette stratégie échoua pour au moins trois raisons : à cause de la résistance bureaucratique à l'intérieur du corps préfectoral même, qui prétendait pourtant insuffler « l'impétus » administratif ; à cause du refus des groupes d'intérêt (en particulier les syndicats ouvriers) d'aller au-delà d'une « participation interrogative » (12), c'est-à-dire d'un rôle consultatif, sans engagement ; à cause de la résurgence de la revendication d'une décolonisation réelle de la province que les notables de l'opposition soutinrent pour défendre leur pouvoir local menacé (13). Les élections locales marquèrent un net recul de la stratégie incorporatrice des gaullistes, stratégie que Pompidou abandonnera après 69. L'espoir d'une élite pro-gaulliste, existant hors du parti, et brûlant de se libérer des organismes politiques existants, se révéla un mythe. Les gaullistes n'obtinrent de bons résultats à ces élections, que lorsqu'ils étaient alliés aux partis traditionnels, et les CODER, qui auraient dû permettre aux nouvelles élites de dominer la vie politique française, tombèrent au contraire aux mains des anciennes élites (14).

Avant les événements de *mai 1968*, il semblait que les réformes pouvaient encore progresser. Une étude faite à cette époque aboutit à cette conclusion provisoire : « Tandis que les bureaucrates et les technocrates, les notables politiques et les chefs de clans, sont en compétition, les deux premiers groupes ont réussi en France à unir leurs forces pour imposer un régionalisme techno-bureaucratique servant les intérêts de leurs maîtres politiques. Pour leur part, les derniers groupes cités n'ont pas réussi à imposer un régionalisme

(12) Catherine GRÉMION, *op. cit.*, p. 169, cf. 166 et suiv.

(13) Jean-Louis QUERMONNE, Planification régionale et réforme administrative, dans un livre basé sur l'étude de *L'Administration traditionnelle et planification régionale*, de l'Institut d'Etudes politiques de Grenoble, *op. cit.*, p. 110, qui précède le titre de Michel ROCARD, *Décoloniser la Province* dans son Rapport général à la Rencontre socialiste de Grenoble de 1966. Plus généralement, voir Pierre GRÉMION, Réforme régionale et démocratie locale, *Projet*, avril 1970, pp. 412 et suiv. ; Howard MACHIN, Local government change in France. The case of the 1964 Reforms, *Policy and Politics*, vol. 2, n° 3, mars 1974, pp. 249-265 ; Howard MACHIN, *The prefect in French public Administration*, Londres, Croom Helm, 1977, section 2, chap. 1.

(14) Peter GOUREVITCH, Reforming the Napoleonic State : The creation of regional governments (*sic*) in France and Italy dans *Sydney Tarrow et al.*, *op. cit.*, p. 42 ; cf. pp. 39 et suiv.

représentatif, capable de faire contrepoids à la suprématie de l'exécutif, à cause des doutes des politiciens et de la réticence des groupes d'intérêt » (15). Toutefois, même avant le défi de *mai 68*, de Gaulle était arrivé à la conclusion exprimée dans le discours de Lyon, en mars 1968, que « l'effort multiséculaire de centralisation ne s'impose plus », et que le développement régional procurerait le pouvoir économique nécessaire, sans menacer l'unité de l'Etat français. Confronté à un défi lancé à son autorité personnelle de la source la plus inattendue, et l'ayant maîtrisé avec succès, de Gaulle décida de briser la résistance des vieux notables qui s'abritaient au Sénat et dans les mairies, en utilisant le référendum d'avril 1969. Une vaste consultation du public, effectuée par les services de relations publiques, précéda les propositions du référendum, afin de manipuler l'opinion et de lui faire croire que les décisions sur la taille des régions, leurs pouvoirs, leurs finances, leurs institutions représentatives et exécutives étaient conformes aux préférences de la base. L'intention de combiner représentation territoriale et représentation fonctionnelle au niveau régional, sur le modèle corporatiste qui plaisait tant à de Gaulle, comme il avait plu aux régionalistes des années 20, se trouva renforcée par la menace de voir de Gaulle démissionner de ses fonctions de président de la République en cas d'échec du référendum. Malgré l'important soutien du public à la réforme régionale, la crainte des groupes d'intérêt de se voir intégrés, et la peur des notables de se voir réduire à l'impuissance, entraînèrent un vote négatif. Ce qui fut facilité par les électeurs conservateurs qui, joignant en cela l'électorat de gauche, souhaitaient plus le remplacement de de Gaulle qu'ils ne le redoutaient (16).

Après l'échec de la réforme maximaliste proposée par de Gaulle, Pompidou revint à une stratégie minimaliste, son conservatisme instinctif ayant été renforcé par le désastre qui avait balayé son prédécesseur et ses plans ambitieux. Malgré les illusions nourries

(15) Jack HAYWARD, *op. cit.*, p. 50.

(16) Jean-Luc BODIGUEL (ed.), *La réforme régionale et le référendum du 27 avril 1969*, Paris, Cujas, 1970. Voir également Jack HAYWARD, *Presidential suicide by plebiscite : de Gaulle's exit, april 1969*, *Parliamentary affairs*, vol. XXII, n° 4, automne 1969, pp. 289-319. Comme le titre de cet article a été mal compris (en particulier par Peter GOUREVITCH, *Paris and the Provinces. The Politics of Local Government reform in France*, Londres, G. Allen & Union, 1980, pp. 123-124, qui ne donne d'ailleurs pas le titre exact de l'article) il doit être précisé que le terme « suicide » ne présuppose pas une intention délibérée de de Gaulle de quitter le pouvoir, mais une tentative *avortée* de forcer les électeurs à le soutenir, à la manière des gens qui parfois *menacent* de se suicider pour modifier la conduite des autres. Comme le montre le cas de de Gaulle, la menace a parfois des résultats imprévus et fatals.

pendant un temps par le programme de « Nouvelle Société » du premier Premier ministre de Pompidou, le girondin Chaban-Delmas, il devint vite clair que le Président n'avait aucune intention d'utiliser la réforme régionale pour moderniser la France, laissant cette tâche à l'industrialisation. Dans la législation de 1972, la région ne devait pas être conçue comme une menace pour les *départements*, mais comme une simple union de *départements*, à des fins d'investissements publics spécialisés. Dans ce cadre, la répartition des dépenses publiques se ferait par un marchandage à l'échelon départemental, entre les délégations des ministères, les préfets des départements et les notables politiques, arbitrés par le Préfet de région. Cela faisait partie d'un plan d'abandon de la politique de concentration sur les huit métropoles d'équilibre, pour favoriser une multitude de villes de moyenne importance. Sous prétexte de développer les relations contractuelles entre le centre parisien et la périphérie provinciale, on retourna en fait au saupoudrage démodé, en improvisant au jour le jour, au service d'un opportunisme politique à court terme. Les notables, en majorité ruraux et traditionalistes, sur qui l'on pouvait compter, seraient préférés aux « forces vives » dynamiques, de prédominance urbaine, bien que la confiance accordée à la DATAR, pour concevoir de Paris la création d'un pôle industriel à Fos, puisse être vue comme une survivance de l'époque prépompidolienne accommodée à la sauce industrialisante. Les limites originales des régions furent préservées parce que les politiciens locaux et les groupes d'intérêt les approuvaient, bien que la DATAR et le Commissariat au Plan eussent préféré les réduire de moitié pour faciliter la programmation économique. Le résultat a été que les institutions régionales ont été furtivement contournées tant en ce qui concerne la prévision (le modèle aux cinq régions « Régina » en 1972) qu'en ce qui concerne les plans majeurs d'investissement public, confiés à des organismes *ad hoc*. L'abandon d'un conseil régional élu au suffrage universel, au profit d'une combinaison de députés et de sénateurs désignés d'office (en contradiction flagrante avec le désir évident d'éviter la politisation, mais visant secrètement à garantir l'emprise de la classe politique sur la représentation régionale) et de conseillers locaux élus au suffrage indirect, les priva de la légitimité démocratique qui leur aurait permis de défier la volonté administrative du centre incarnée par les préfets de région, placés comme pivots à la tête de l'exécutif régional. Les ressources financières ridiculement modestes accordées aux régions, privées du statut de collectivité locale et limitées au rôle d'établissement public, parachevaient l'œuvre de la loi de 1972, privant les régions de leur capacité de mordre, sinon de celle d'aboyer.

« Les régions qui ont été créées sont trop petites comme unités de planification ; trop inégales de taille, trop faibles financièrement, et trop antidémocratiques institutionnellement » (17). Cet échec des expériences menées avec les instruments innovateurs de la régionalisation fonctionnelle doit être placé dans un cadre d'interprétation plus large pour apprécier les projets de régionalisme décentraliste et démocratique proposés pendant le septennat de Mitterrand.

La rapidité avec laquelle Giscard d'Estaing perdit son enthousiasme pour des conseils régionaux élus, préférant, comme Pompidou, les communes et les départements, se trouva reflétée de façon ironique dans le rejet presque simultané (nov. 75), de la régionalisation et dans la création d'une Commission de Développement des Responsabilités locales, présidée par Olivier Guichard, l'architecte des réformes de 1964. Dans son rapport, la Commission Guichard admettait franchement que : « *La France en effet a moins construit son Etat que cet Etat n'a fait la France...* Toute décision qui vise à retirer à l'administration de l'Etat une compétence déterminée, pour la confier à une autorité locale élue, est ressentie comme un 'démembrement de l'Etat' une atteinte à son autorité... *Dans l'administration de la France, la pente est vers l'Etat* » (18). Bien que le rapport admette plus loin que *L'Etat toujours présent, n'est pas toujours dominant* (19), il ne confronte pas les conséquences de l'effondrement du système d'alliance entre bureaucratie et notables, décelé par Pierre Grémion. Il attribue la cause principale de la décomposition de l'ordre ancien au « divorce de la Nation et de l'Etat, et la dissolution lente de ce que des générations ont créé, sous le mot de l'Etat : ambition, volonté de pouvoir, croyance en une action raisonnable, recherche de procédure d'arbitrage, passion et illusion de la volonté générale... Il y a crise parce qu'il y a doute sur la centralité de l'Etat-nation, en même temps que recours croissant à son instrumentalité de la

(17) R. E. M. IRVING, *Regionalism in France* dans James CORNFORD (ed.), *The Failure of the State*, Londres, Croom Helm, 1975, p. 38, cf. p. 14 et suiv. Pour des évaluations aussi pessimistes, voir Vincent WRIGHT et Howard MACHIN, *The French Regional Reforms of July 1972 : a case of disguised centralisation ?*, *Policy and Politics*, vol. III, n° 3, mars 1975, pp. 3-28 et Vincent WRIGHT, *Regionalization under the French Fifth Republic ! The triumph of the functional approach*, in L. J. SHARPE (ed.), *Decentralist trends in Western Democracies*, Londres, Sage, 1979, pp. 193-234. Voir aussi le numéro spécial sur Les nouvelles institutions régionales, *Bulletin de l'Institut international d'Administration publique*, n° 34, avril-juin 1975, notamment Frédéric SUDRE, *Le Conseil régional du Languedoc-Roussillon*, pp. 66-70, 123-131.

(18) *Vivre Ensemble*, Paris, La Documentation française, septembre 1976, I, pp. 91-92. Souligné dans le texte. Le rapport consacre à peine 5 pages tièdes aux régions (pp. 157-161).

(19) *Ibid.*, p. 96. Souligné dans le texte.

part des groupes sociaux » (20). Ce que j'ai appelé « incorporation » et que Grémion décrit comme « l'action de l'Etat centralisateur corporatiste » entraîne la désintégration du vieux système bureaucratique-notable, sous la pression d'une réglementation étatique omniprésente et omnisciente, à laquelle manquent et la légitimité d'une procédure d'esprit démocratique et le processus bureaucratique étatique idéaliste désintéressé, ou un compromis entre les deux. La régionalisation fonctionnelle a affaibli le processus de prise de décision traditionnel sans le remplacer effectivement. La réapparition du politicien local — particulièrement les maires des plus grandes villes — appelés pour « pacifier la jungle corporatiste dont l'administration est devenue partie intégrante et qu'il n'arrive plus à dominer » est due à « la diminution des capacités d'arbitrage autonome par l'Etat, l'affaiblissement du rôle intégrateur de l'administration (alors que sa prétention intégratrice est de plus en plus affichée) et la dévalorisation du canal administratif dans le recours au centre » (21).

Ailleurs, Grémion a souligné de manière convaincante que : « la région transformée en bouclier des départements et des villes..., la colonisation de l'échelon régional par les départements a correspondu à la volonté des exécutifs des villes de se dégager de ce réseau afin d'avoir les mains libres pour négocier directement avec l'Etat central », concluant que « ni les préfets, ni les maires urbains n'ont joué le jeu du régionalisme fonctionnel » (22). Ce court-circuit réussi de la régionalisation fonctionnelle, effectué avec l'aide et la bénédiction de la DATAR, rencontra l'opposition du Service régional et urbain du Commissariat au Plan. Pour tenter de sauver la planification du discrédit dans lequel elle s'enfonçait, le Plan développa l'idée de *Programmes d'Action prioritaire* (PAP), qui devaient être le noyau du VII^e Plan (1976-1980) munis d'engagements budgétaires sûrs, et rattachant les dépenses courantes aux dépenses en capital (23). Puisqu'une importante partie de l'investissement public était régionalisée, il semblait raisonnable de développer une version régionale des PAPS, *Les Programmes d'action prioritaire d'initiative régionale et locale* (PAPIR).

(20) Pierre GRÉMION, *Le Pouvoir périphérique*, op. cit., p. 458.

(21) *Ibid.*, pp. 455-460.

(22) Pierre GRÉMION, Crispation et déclin du jacobinisme dans Henri MENDRAS (éd.), *La Sagesse et le Désordre, France, 1980*, Paris, Gallimard, 1980, pp. 334, 336.

(23) Sur l'expérience des PAPS dans le VII^e Plan, voir Diana GREEN, The budget and the Plan in Philip G. CERNY et Martin A. SCHAIN (ed.), *French Politics and Public Policy*, Londres, F. Pinter, 1980, pp. 111-120 et Jack HAYWARD, From planning the French economy to planning the French state! the priority action programmes of the 1970 s in Vincent WRIGHT (ed.), *Giscard and the Giscardiens*, Londres, Allen & Unwin, à paraître.

A la même époque (1973-1974) où l'on repensait la planification nationale, la planification régionale et locale était reconsidérée à la lumière de la réforme régionale de 1972. Il ne semblait plus suffisant de régionaliser le Plan national, ce qui, en terme de PAPS, signifiait que les préfets de région se verraient demander de suggérer des modes d'application des programmes sur leurs territoires. Comme les PAPS nationaux ne correspondaient pas forcément aux priorités sub-nationales, les villes, les départements ou les régions devaient pouvoir initier des PAPIRS, pour lesquels ils recevraient un soutien financier de l'Etat, dans la mesure où ils seraient prêts à contribuer eux-mêmes au coût de l'opération. De cette façon, il semblait plus probable de voir les vrais besoins des communautés locales satisfaits et les programmes administrés rationnellement d'une manière déconcentrée, ou même décentralisée. On espérait introduire, grâce à une réforme de la procédure, des programmes d'action locale, qui seraient définis par trois caractéristiques : les problèmes considérés cruciaux seraient sélectionnés par une autorité politique (un conseil local ou régional) qui s'engagerait à accomplir le programme au cours des budgets successifs. Ils couvriraient et les dépenses courantes, et les dépenses en capital, et obéiraient à un calendrier précis. Ils devraient comporter des accords avec des partenaires tels que les Chambres de Commerce et les associations volontaires, dans l'esprit des contrats de Plan, lancés par le décret du 23 décembre 1970 sur les Communautés urbaines.

Craignant qu'une invitation générale à faire des propositions, puisse entraîner des demandes insatiables et fasse surgir un flot embarrassant de cahiers de doléances, on crut plus sûr de confier les opérations aux préfets de région, qui consulteraient à leur façon les élus locaux et les notables régionaux, sélectionneraient les programmes à proposer, tendant de manière caractéristique à affirmer que chacun y trouverait son compte. Ensuite, les services régionaux et urbains du Plan, discuteraient des propositions avec les ministères individuels, chacun à son tour. Cette approche favorisait les projets mono-ministériels et sectoriels plutôt que les projets d'aménagement général. Certaines régions, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne, furent saisies d'une telle colère devant le sort fait à leurs propositions, qu'elles cessèrent pratiquement toute participation. En partie pour des raisons politiques, l'Alsace réussit particulièrement bien et le Limousin particulièrement mal. Le résultat final fut extrêmement désordonné ; on avait abandonné des programmes approuvés, tandis que des programmes non confirmés avaient vu le jour.

Un des membres du service régional et urbain du Commissariat au Plan a réalisé une étude précieuse sur l'expérience des PAPIRS, dans le cadre d'une étude régionale plus vaste. Il a montré que 33 des 89 PAPIRS ne satisfaisaient pas les critères de sélection, parce que 9 programmes ne correspondaient pas à une priorité réelle ; 10 étaient des priorités mais avaient été imposés aux régions contre leur gré ; 5 programmes imposés à des régions n'étaient même pas des priorités ; 9 programmes étaient conçus à une échelle trop étroite. Dans cette situation le gouvernement n'accepta que quelques programmes proposés, mais à la place obligea souvent les régions à cofinancer des programmes qu'elles ne considéraient pas comme des priorités régionales. Seules des régions comme le Nord - Pas-de-Calais ou la Bretagne, qui avaient constitué à partir de leurs propres ressources des fonds qui leur donnaient une liberté de manœuvre financière, purent mener de vraies négociations. Les PAPIRS purent jouer un rôle dans la stratégie économique des régions là où il en existait déjà une (notamment dans le Nord, l'Alsace, l'Aquitaine et les pays de la Loire). Ils prirent parfois la forme d'opérations coordonnées, associant les départements à l'intérieur d'une région, ou celle de collaboration entre les régions. En dernier lieu, ils encouragèrent la planification, et une certaine volonté de s'engager à cofinancer avec le gouvernement des programmes à moyen terme (24). Toutefois, cette tentative désespérée de « planifier d'en bas », ne survécut pas au VII^e Plan. La tentative d'une greffe de la décentralisation sur la régionalisation fonctionnelle provoqua un phénomène de rejet prévisible.

Le fiasco des PAPIRS fut la démonstration frappante qu'avec un régionalisme recentralisé par une régionalisation fonctionnelle, la résistance à l'intérieur du centre lui-même empêcherait une déconcentration authentique, encore plus une décentralisation. Cependant, les leaders des régions périphériques les plus affirmées, devinrent de plus en plus conscients que « sous un régionalisme fonctionnel, la perspective du développement de la périphérie est qu'il restera périphérique, un attribut du développement des centres politico-économico-administratifs du système capitaliste occidental, national et international. En tant que tel, il sera constamment sujet à une perte de sa vitalité politique et économique, et à l'assimilation culturelle. Du régionalisme fonctionnel... on pouvait difficilement attendre

(24) Charles VIGOUROUX, *Quelques éléments pour un bilan des établissements publics régionaux*, Commissariat général du Plan, Service régional et urbain, ronéoté, novembre 1979, Appendice n° 2 pour table détaillée, cf. p. 39.

qu'il défie l'inégalité politique et culturelle du statut, étant lui-même un produit de la domination centrale » (25). Ce qui amena dans les années 70 une renaissance de l'ethno-nationalisme périphérique et marginal. Comme le dit Grémion : « La crise culturelle exprimée et accélérée par *mai 68* s'est traduite notamment par une relecture de l'histoire de la Nation française à travers le prisme de la colonisation intérieure... Au régionalisme fonctionnel des années 60 se substitue ainsi un régionalisme du ressentiment » (26). Toutefois, ce type de régionalisme eut peu d'impact sur le plan électoral, les partis ayant encore plus de facilité à écraser ce genre de défi que d'autres ; en particulier ceux du régionalisme économique, liés à la représentation fonctionnelle et à la planification démocratique, défendus par des politiciens hétérodoxes de gauche comme Pierre Mendès France, certains leaders des clubs des années 60, ou les dirigeants catholiques de gauche de la CFTC, engagée sur la voie de sa mutation en CFDT (27).

Pour ceux — ils sont la vaste majorité — qui pensent que le régionalisme est une question subsidiaire aux affaires considérées d'intérêt majeur, la volonté de la nouvelle majorité de gauche de décentraliser et d'établir une régionalisation démocratique constitue un des aspects les plus frappants de la politique actuelle de réforme. Ayant souffert pendant plus de deux décennies de son exclusion du centre de décision parisien, la gauche a pleinement ressenti (comme le firent ses prédécesseurs sous le Second Empire) le besoin de se libérer de l'étreinte en développant des régions plus authentiquement autonomes. Cela signifierait la destruction du vieux système bureaucratique-notable par les deux bouts : d'une part en mettant fin au rôle d'exécutif régional du préfet, d'autre part en remplaçant les vieux notables par des conseillers régionaux élus au suffrage universel, qui ne seraient pas liés au centre par *un cumul de mandats*. Cela signifierait le rejet de la tradition pompidolienne et giscardienne du système bureaucratique notable basé sur *le département*, et des expériences de régionalisation fonctionnelle technocratique - groupe d'intérêts des années 60, qui visaient à moderniser en contournant le processus démocratique qui, croyait-on, devait s'opposer à tout changement. A la place, il y aurait un retour aux principes décentra-

(25) Michael WATSON, A critique of development from above. The lessons of French and Dutch experience of nationally-defined regional policy, *Public Administration*, hiver 1978, p. 478, cf. 457 et suiv.

(26) Pierre GRÉMION, Crispation et déclin, *op. cit.*, pp. 348-349.

(27) Pierre MENDÈS FRANCE, *La République moderne*, Paris, Gallimard, 1962, spécialement les chapitres 5 et 9.

lisateurs originels des jacobins-rousseauistes (28) (avec les développements historiques subséquents identifiés aux girondins) qui donneraient un impact potentiellement révolutionnaire aux rapports centre-périphérie en France. C'est seulement si ce phénomène se produit que nous pourrions dire qu'Hauriou se trompait, et que le Parti socialiste se sera montré à la hauteur des espoirs qu'il a fait naître d'une décolonisation provinciale.

(28) Alfred COBBAN, *Local Government during the French Revolution* dans son *Aspects of the French Revolution*, Londres, Paladin, 1971 (1^{re} éd. 1968), p. 124. Rousseau procura aussi quelques arguments « d'intérêt général » marquants contre les intermédiaires, que ses disciples transférèrent plus tard des petites communautés qu'il avait envisagées à l'Etat-nation.

Jack HAYWARD. — Integration of the periphery : The raise and fall of functional regionalization in France.

Regionalisation from the centre, the better to incorporate the periphery, is contrasted with regionalism, which aims to achieve genuine autonomy for the periphery. The rise of regionalisation is traced from the 1950s link with economic planning, through the 1960s reassertion of deconcentration, to the post-1969 reversion to traditional networks based on the *département*. The prospects for a democratic regionalism are considered, following the failure of functional regionalisation.

RÉSUMÉ. — *L'auteur oppose la régionalisation organisée à partir du centre, le meilleur moyen d'incorporer la périphérie, au régionalisme, dont le but est de réaliser l'autonomie authentique de la périphérie. Il retrace l'essor de la régionalisation depuis son rattachement à la planification économique dans les années cinquante, et la réaffirmation de la déconcentration dans les années soixante, jusqu'au retour aux réseaux traditionnels, basés sur le département, après 1969. Il étudie les perspectives d'un régionalisme démocratique après l'échec de la régionalisation fonctionnelle.*

VINCENT WRIGHT

*Questions d'un jacobin anglais
aux régionalistes français*

Les questions posées dans cet article sont simples, évidentes et parfois naïves. Les observations qui suivent chaque question visent non ceux qui vivent (ou ont vécu) sous des régimes dictatoriaux (où n'importe quel moyen pour diluer le pouvoir central serait désirable) ou sous des régimes fédéraux tels que la Suisse ou l'Allemagne fédérale. Elles sont adressées plutôt à des régionalistes français, c'est-à-dire à ceux qui vivent dans un système centralisé et de nature libérale et assez pluraliste, et qui veulent changer le système par le moyen de la décentralisation régionale. Les observations qui suivent sont, dans l'ensemble, assez sceptiques, puisque sur presque toutes les grandes questions il me semble que l'ignorance et l'illusion abondent — et sur l'analyse du système actuel et sur les bienfaits de la régionalisation.

Mon argumentation principale est la suivante : pour les grands problèmes qui se posent actuellement aux citoyens, la régionalisation risque d'être inappropriée ou même nuisible. L'Etat centralisé est loin d'être parfait, mais la centralisation qui est beaucoup plus souple qu'on ne le pense généralement est plus capable de répondre à l'ensemble des problèmes (non à tous, puisque certains — tels que celui de la drogue — sont probablement insolubles) que la région. D'autre part, les observations essayent de démontrer que les régionalistes confondent la centralisation avec d'autres phénomènes (comme la modernisation) qui sont historiquement, mais non logiquement, liés. Finalement, ces observations ont pour but de révéler les confusions et les contradictions dans la pensée de certains régionalistes.

I. — L'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE D'UN SYSTÈME DÉCENTRALISÉ
EST-ELLE PLUS GRANDE
QUE DANS UN SYSTÈME CENTRALISÉ ?

On propose généralement comme axiome incontestable qu'un système centralisé est une source inévitable de délais et d'obstructions nuisibles à la bonne et rapide marche des affaires. Chacun peut produire des histoires qui illustrent *Le Mal français* pour reprendre le titre d'un livre trop célèbre de M. Peyrefitte dont la lutte héroïque pour la décentralisation est restée pendant toute la présidence de M. Giscard d'Estaing purement verbale.

Je voudrais pour répondre à cette question faire quelques petites remarques. D'abord, un Etat centralisé a la capacité (sinon toujours la volonté) de décider en cas d'urgence, et pour un problème d'ordre national, beaucoup plus rapidement qu'un Etat décentralisé. Faire appliquer la décision est un autre problème — et il ne faut pas confondre décision et application — deux problèmes qui exigent peut-être des solutions différentes.

Deuxièmement, délais et obstructions ne sont pas nécessairement une mauvaise chose. Fonctionnellement, de tels délais et de telles obstructions peuvent être importants — pour permettre une forte mobilisation des intérêts en jeu, une discussion plus profonde qui laisse émerger des difficultés potentielles dans l'application et, par là, une meilleure légitimation de la décision finalement prise. En troisième lieu, les délais imposés par le centre dans certains domaines (tels que l'urbanisme) sont parfaitement justifiés en ce qui concerne la qualité de la décision. Même un décentralisateur acharné éprouverait une certaine difficulté à soutenir que le goût esthétique des élites locales est toujours à la hauteur des tâches qui leur incombent. Il eût été préférable dans des pays comme la Grande-Bretagne ou l'Italie (la France est différente à cet égard...) que les vandales locaux fussent encore plus surveillés par des administrations centrales. L'expérience montre que le bilan esthétique du centre, bien que globalement négatif, est néanmoins plus positif que celui de la périphérie. Dans d'autres domaines, l'activité gênante du centre se justifie par le fait qu'une politique d'une localité peut avoir des implications énormes pour une autre : faire une route ou construire un hôpital peuvent avoir des conséquences directes et néfastes pour les voisins.

Quatrième observation : la vraie source de l'obstructionnisme central ne se trouve pas toujours au centre. Bien sûr on ne peut

nier que dans certains cas il s'agit bien de l'incapacité, de la mauvaise volonté et de l'inefficacité des services administratifs centraux. Mais ce n'est pas toujours le cas. Des études telles que le rapport de la commission Redcliffe-Maud (1966-1969) sur les collectivités locales en Angleterre décrivent une réalité beaucoup plus complexe. Une collectivité locale, à la recherche de popularité locale, promet une politique, tout en sachant que le centre ne peut que la rejeter. L'administration centrale devient automatiquement un bouc émissaire institutionnalisé, parfois conscient et désabusé, dans un jeu hypocrite et démagogique. A cet égard il ne faut pas sous-estimer l'importance d'un pouvoir distant et impersonnel pour la stabilité du système politico-administratif global, puisque un tel pouvoir sert d'utile soupape de sécurité.

Dernière observation en ce qui concerne l'efficacité des services décentralisés : des études — surtout américaines — montrent que, pour de grands projets, les délais sont semblables quel que soit le niveau de décision. Régionaliser le processus de décision n'implique aucunement la réduction du personnel (la régionalisation de la politique hospitalière en Grande-Bretagne et en Italie est très révélatrice à cet égard) ni la disparition du problème de coordination administrative — source de tant de délais. En réalité, les délais administratifs sont le résultat de facteurs qui ont peu de rapport avec l'espace territorial. Parmi ces facteurs, on peut citer l'efficacité du personnel, le degré de mobilisation des intérêts en cause, la politisation ou non du problème. Il serait naïf de croire que ces facteurs disparaîtraient avec l'introduction d'une politique de régionalisation.

II. — LE CADRE RÉGIONAL EST-IL ÉCONOMIQUEMENT PLUS RATIONNEL ET PLUS JUSTE QUE LE CADRE NATIONAL ?

On ne peut qu'être assez sceptique lorsqu'on entend l'argument couramment employé que, sans la mainmise de l'Etat, les régions pauvres seraient plus prospères. Le dynamisme des Bretons, des Gallois et des Galiciens est, paraît-il, étouffé par des technocrates et bureaucrates nationaux. Bien sûr, on ne peut nier l'existence de grandes disparités régionales — maintes fois constatées dans les rapports des gouvernements nationaux, de la communauté européenne et de l'OCDE. Mais encore une fois un certain nombre de questions et d'observations s'imposent.

Première observation : *les habitants de toutes les régions* — même

les plus défavorisées — sont plus prospères que dans le passé : le bilan global de l'Etat centralisé pour élever le niveau général de *tous les citoyens* est fort honorable.

Il se peut que certaines régions soient en déclin (un déclin, d'ailleurs, qui est le résultat de nombreux facteurs qui n'ont aucun rapport avec la centralisation), mais les habitants qui y restent sont généralement plus prospères, et ceux qui sont partis sont encore plus prospères.

Cette observation soulève une question de première importance, question qui revient souvent dans tout le débat sur la régionalisation : quel doit être le but principal des gouvernements — le bonheur de l'individu ou le bonheur d'un territoire (nommé région, province) ? Bien sûr, on aimerait que les deux soient inextricablement liés, qu'on puisse poursuivre les deux buts à la fois. Il se peut même que dans les années 1950 et 1960 — années de prospérité économique sans précédent — les gouvernements aient tenté cette politique à deux objectifs. Mais même pendant cette période, une politique régionale parfois hardie (notamment en Grande-Bretagne) s'avérait décevante. Avec la crise actuelle, le choix entre le national et le régional s'impose de plus en plus : le national peut-il s'offrir le luxe de soutenir le « local » malade ?

Mais revenons à la question posée : le cadre régional est-il économiquement plus rationnel et plus juste que le cadre national ? La question peut être approchée en posant d'autres questions : avec la mondialisation et l'europanisation du marché économique, la région est-elle assez puissante pour se protéger ? une régionalisation politico-administrative entraînerait-elle une régionalisation des acteurs économiques (si oui, la question précédente devient encore plus importante, si non, la régionalisation en question risque d'être sans substance réelle) ? sans l'intervention financière de l'Etat central, la situation des régions pauvres ne serait-elle pas encore pire (les controverses sont nombreuses sur ce sujet et on ne peut apporter à cette question aucune réponse claire) ? une région pauvre a-t-elle les ressources matérielles et humaines pour lutter contre une région avec une infrastructure puissante ?

A toutes ces questions, il faut une réponse prudente. Mais il n'est pas trompeur de soutenir que pour des régions pauvres (mais parfois électoralement riches) il faut peut-être un système centralisé capable de négocier pour elles à Bruxelles et capable, *au nom de la solidarité nationale*, de les protéger en demandant et imposant des sacrifices de la part des régions riches. La meilleure politique régionale n'est pas nécessairement une politique de régionalisation.

Deux dernières questions doivent être posées dans le domaine économique. Premièrement, un Etat centralisé qui se régionalise — et, par ce fait même, se fragmente — est-il mieux placé pour lutter contre le fléau de l'inflation ? Deuxièmement, la région est-elle le cadre approprié pour s'occuper du grave problème des *inner cities* (les centres des grandes villes dans certains pays qui se dépeuplent et se désindustrialisent) ou d'énormes problèmes de nature sectorielle (mais qui ont des implications régionales) ? Encore une fois, les réponses sont loin d'être claires. Il serait certainement illusoire de penser que la régionalisation (« vraie » ou non) soit capable de résoudre tous les problèmes économiques soulevés.

III. — UN POUVOIR RÉGIONAL

EST-IL NÉCESSAIREMENT PLUS DÉMOCRATIQUE QU'UN SYSTÈME CENTRALISÉ ?

L'argument démocratique des régionalistes repose sur plusieurs hypothèses dont nombre sont d'une validité douteuse. D'autre part, on ne peut résoudre cette question sans une définition (consciente ou inconsciente) de la démocratie, et sans entrer dans un long exposé doctrinal ou théorique du sujet, on peut soutenir que et la centralisation et la décentralisation peuvent se justifier *démocratiquement* puisque les exigences démocratiques des citoyens comportent des éléments parfaitement contradictoires. C'est la priorité accordée à chacun des éléments qui serait déterminante pour le choix entre centralisation ou régionalisation.

Regardons quelques-unes des hypothèses régionalistes :

a) *Un pouvoir régional serait plus proche des citoyens.* — Mais un pouvoir municipal ou départemental serait encore plus proche, et il est fascinant de noter les dénonciations virulentes faites par les régionalistes italiens contre l'esprit de clocher des villes ou par les régionalistes français contre les élites départementales qui protègent leur territoire. Il est parfaitement possible de décentraliser sans régionaliser, et si la question importante est celle de créer des liens plus directs et plus proches entre citoyens et autorités politiques, une franche décentralisation municipale serait sûrement plus efficace qu'une politique de régionalisation.

b) *Un pouvoir régional permettrait aux citoyens de « vivre au pays ».*
— Mais par quels moyens ? L'argument suppose que les régions

pauvres pourraient se protéger mieux sans l'intervention étatique — mais comme nous l'avons vu, rien n'est plus incertain. D'ailleurs, faut-il que les gens vivent au pays ? N'est-il pas hautement désirable que les gens se déplacent — et souvent ? La mobilité n'est-elle pas non seulement une condition essentielle d'une économie saine et prospère, mais aussi d'un épanouissement culturel et moral de la personne ? Dans le contexte de cet argument régionaliste se trouve un cri du cœur en faveur de la culture locale, puisque la centralisation est tenue comme responsable de la destruction de cette culture. Sans entrer dans une discussion sur la valeur intrinsèque de cette culture locale (la poésie galloise et les *bag pipes* écossais ne sont pas au goût de tout le monde — même au pays de Galles ou en Ecosse...) ne peut-on soutenir que la destruction d'une culture résulte d'une série de facteurs fort complexes qui n'ont aucun rapport inhérent avec la centralisation. L'ouverture d'une région par l'arrivée des chemins de fer, par la construction de nouvelles routes, par l'industrialisation et l'urbanisation, bref par la *modernisation*, est plus dangereuse pour la survivance d'une culture locale que toute l'activité des Jacobins acharnés. Qui plus est, certains soutiendraient que la politique d'uniformisation (mot combien émotionnel !) a souvent comme effet général l'élargissement des horizons culturels des citoyens (un des buts, d'ailleurs, des Jacobins réformateurs de la III^e République). N'est-il également vrai que la domination culturelle de Paris, de Londres, de Berlin d'entre les deux guerres permet aux provinciaux l'accès à une culture plus grande et qui, par sa nature même, est universelle.

c) *Le pouvoir régional permettrait l'émergence d'une démocratie de participation.* — Encore une fois l'hypothèse soulève d'énormes problèmes pratiques et théoriques. Quel degré de participation peut-on permettre sans que tout le processus de décision soit bloqué ? Il est de plus en plus difficile de gouverner, de faire et d'imposer des choix, et la participation risque de rendre le problème plus aigu. Une participation accrue dans le processus de décision ne risque-t-elle pas d'être une nouvelle source de délais et d'obstructions, c'est-à-dire d'exacerber un problème que les champions de la régionalisation veulent résoudre ? Question plus complexe : est-ce qu'il y a un lien *nécessaire* entre la participation et la démocratie ? Selon certains auteurs, marqués par les événements des années 1930 et 1940, il n'y en a *aucun*. Pour Lipset, Talmon et Morris-Jones, la *non-participation* peut très bien être interprétée comme un signe de bonne santé politique : elle peut être le reflet non d'indifférence ou

de dégoût, mais plutôt de contentement avec le système politique — le citoyen exerce son choix librement en s'abstenant de toute activité politique, et le fait qu'il s'abstient est preuve de l'absence de contraintes sur lui. Une société politique mobilisée avec un fort degré de participation peut être malade (Allemagne de Weimar) ou une société totalitaire (Allemagne de Hitler). D'autres auteurs vont plus loin : Beretson, Burdick, MacKenzie et, bien entendu, Schumpeter tentent de redéfinir la notion de démocratie : pour eux la démocratie consiste essentiellement en une concurrence continue et institutionnalisée entre élites dominantes, qui sont jugées tous les trois-quatre ans par le moyen d'élections. Par ces auteurs, la démocratie de masse peut signifier irrationalité, conflits aigus, autoritarisme, instabilité, insécurité. On peut être sceptique sur les arguments de ces auteurs (pour la plupart trop marqués par une époque néfaste de l'histoire européenne) et on peut être réceptif aux arguments d'un Duncan et d'un Lukes pour qui la participation est un moyen d'auto-protection et une voie qui amène à la réalisation de l'autonomie morale de l'individu — ce qui doit être le but ultime de la démocratie. En d'autres termes, on peut accepter l'idée que la participation a comme but la protection des intérêts de l'individu et son épanouissement moral (Parry emploie les termes *instrumental* (protection) et *developmental* (réalisation individuelle) pour décrire ces deux buts). Cela dit, participation ne veut pas dire *inévitablement* démocratie et d'autre part le problème de participation n'est pas automatiquement résolu par une politique de régionalisation. Même si l'on interprète la participation de façon très restreinte comme un bon taux de participation électorale, l'expérience européenne montre que la mobilisation électorale n'est point liée à la structure du cadre gouvernemental — de la dimension de l'espace spatial électoral — mais plutôt, bien que non exclusivement, à l'importance de l'enjeu politique.

Les régionalistes sont confrontés à un autre problème concernant la participation. Il est relativement facile de régionaliser le processus de décision dans un Etat centralisé au nom de la participation. Mais il s'agit de la participation de qui ? Toutes les études montrent que les groupes agissant — quel que soit le niveau de leur activité — sont dominés par les mêmes catégories de citoyens : les hommes qui ne sont plus jeunes et des classes moyennes éduquées. Le problème de la participation des jeunes, des femmes et des classes ouvrières ne disparaîtrait pas avec une politique de régionalisation — aussi radicale qu'elle soit. L'expérience de l'Italie (souvent avancée comme modèle) et de la France suggère aussi que la régio-

nalisation ne crée pas spontanément une nouvelle élite régionale : les acteurs locaux et nationaux (souvent d'ailleurs, les mêmes) dominent les régions. Donc, le problème de la participation ne serait probablement pas résolu par la régionalisation : sa solution se trouverait plutôt dans la démocratisation des structures existantes de pluralisme.

La centralisation ne résout pas non plus ces graves problèmes mais pour le maintien d'un système démocratique, elle a néanmoins plusieurs mérites. En premier lieu, *dans l'ensemble*, elle permet une meilleure circulation des élites — l'alternance politique joue (exception faite de l'Italie) dans tous les pays d'Europe occidentale — même en France. En revanche, certaines régions sont depuis toujours entre les mêmes mains politiques, tous les pays d'Europe ayant leurs régions rouges et leurs régions conservatrices. Or l'absence d'alternance, le manque de circulation des élites dirigeantes amènent trop facilement à cette corruption (financière et morale) qui, à la longue, mine les systèmes démocratiques. Si la démocratie implique un contrôle (ou autocrontrôle) des dirigeants politiques, un système centralisé qui est plus susceptible de changer ses élites semble plus satisfaisant. Ajoutons que si l'on croit également que la démocratie implique la protection des minorités non territoriales, on peut, sur une analyse de la *récente* expérience européenne, opter pour une solution centralisée. En Irlande du Nord, lorsque le pays jouissait d'une large autonomie, les droits de la minorité catholique ont été totalement bafoués (on oublie trop facilement que les troupes britanniques s'y trouvent parce que les catholiques ont demandé leur intervention...). Le cas de la Belgique depuis la régionalisation n'est guère rassurant non plus : peut-on dire que les intérêts des francophones en pays flamand sont aussi respectés que ceux des Flamands lorsque le pays était sous la « domination » française ? En effet, les élites nationales sont inévitablement impliquées dans un processus de décision où les compromis s'imposent constamment. L'harmonie politique et sociale et le simple bon sens électoral dictent une politique de sensibilité envers les minorités, surtout dans les pays où l'alternance joue (comme la Grande-Bretagne) ou où l'alternance menace (la France 1958-1981) — c'est-à-dire dans presque tous les pays d'Europe occidentale. En outre, dans un système décentralisé, la suppression des intérêts des minorités est plus facile, parce que l'élite locale se croit plus légitime (l'argument des protestants de l'Irlande du Nord).

Dans tout le débat sur la région et la démocratie, les partisans de la régionalisation font deux erreurs assez naïves. Premièrement,

ils croient que les élites politico-administratives sont coupées des réalités locales lorsqu'en réalité elles sont en contact continu à travers un tissu de liens intégratifs (partis politiques, associations, groupes de pression, comités, conseils, commissions). Chaque pays secrète son propre système de liens (en France, le système du cumul des mandats est particulièrement frappant, tandis qu'en Angleterre il existe un « national local government system » (Rhodes), les fonctionnaires locaux appartenant à des associations ou syndicats nationaux. D'autre part, chaque système répond à un certain nombre d'exigences historiques et politiques. Deuxièmement, les partisans de la régionalisation croient avec raison à la nécessité de diffuser davantage le pouvoir politique. Mais pourquoi une diffusion géographique ? Pourquoi faut-il qu'une parcelle de terre — nommée région — soit investie de qualités quasi sacrées (qualités qu'on rejette — à raison — lorsqu'on parle de l'Etat) ? Le débat démocratique doit-il être focalisé sur l'*individu* ou le *territoire* ? En plus, peut-on vraiment soutenir que le pouvoir n'est pas largement diffusé dans les pays démocratiques de l'Europe occidentale ? *Centralisation ne veut pas dire concentration* : un système centralisé ne peut qu'être décentralisé, mais cette décentralisation ne prend pas automatiquement une forme géographique. Les formes — puisqu'elles sont multiples — sont complexes, subtiles, souples et parfois difficiles à discerner — ce qui est une des forces de la centralisation puisque le système peut s'adapter sans trop de remous.

IV. — DANS QUELS DOMAINES PEUT-ON RÉGIONALISER ?

Ici on touche à une question infiniment complexe, et, à vrai dire, insoluble. Dans la nature des choses il n'existe pas de solution susceptible de donner satisfaction à tout le monde. Les critères qu'on choisit pour établir la liste des fonctions, des rôles et des pouvoirs à régionaliser ne peuvent qu'être le reflet d'une position idéologique ou politique. Tout est question de degré, tout est à négocier, tout est, en fin de compte, arbitraire et irrationnel. N'est-il pas quelque peu curieux que parmi les plus fermes adversaires de la centralisation se trouvent actuellement les socialistes du Président Mitterrand et les républicains du Président Reagan qui par les mêmes moyens cherchent des fins totalement différentes ?

Tout le monde serait d'accord pour laisser la défense et les affaires étrangères au centre. Mais les affaires européennes ? Les régions doivent-elles avoir le droit d'entrer en contact direct avec Bruxelles

et si oui, les paysans français seront-ils mieux protégés par une délégation régionale ou par une délégation nationale qui a de nombreuses cartes à jouer ? Et le domaine social ? Peut-on laisser, par exemple, la politique de l'avortement aux autorités locales (et accepter le macabre spectacle des cars remplis de femmes enceintes venant des régions moyenâgeuses et se dirigeant vers des cliniques des régions plus complaisantes) ? Et le domaine sanitaire où certaines régions sont notoirement avares ? Et le domaine culturel où quelques régions sont franchement arriérées ? Et sur des questions telles que le maintien de la peine capitale ? En fin de compte, la liste des pouvoirs à régionaliser ne peut que refléter les craintes, préoccupations ou préjugés des régionalistes. Qu'un conservateur soit régionaliste semble logique (il limite les dégâts faits par des centres égalitaires et interventionnistes). Qu'un réformateur attaché à certaines valeurs universelles soit régionaliste est pour le moins curieux.

V. — COMMENT DÉFINIR DE FAÇON SATISFAISANTE
LE CADRE GÉOGRAPHIQUE DE LA RÉGION ?

Il existe, en effet, quatre problèmes fondamentaux pour les régionalistes. Le premier est celui de « *community without propinquity* » (Melvin Webber) : la solidarité du groupe n'implique pas nécessairement la solidarité spatiale et un cadre géographique n'invoque pas nécessairement une cohésion sociale, économique ou psychologique. La création des régions n'entraîne pas automatiquement la création des liens de solidarité qui donneraient à ces régions une vie réelle. Le deuxième problème fondamental résulte du fait que la régionalisation ne provoque pas nécessairement une réaction régionaliste de la part des acteurs nationaux. En Italie (avec des conseils régionaux élus au suffrage universel) les principaux acteurs politiques, administratifs, industriels (partis politiques, syndicats et autres groupes de pression, banques, compagnies d'assurances, etc.) s'insèrent dans un réseau national. Alors, comment les inciter à agir autrement ?

Troisième problème fondamental : comment régler le problème ultra-délicat des rapports entre la région et les autres autorités locales au sein de la même région. La rivalité traditionnelle entre Metz et Nancy a-t-elle disparu avec la création de la région ? Le problème peut être très aigu si, par exemple, une ville (toujours plus dépensière) se trouve à gauche et la région (normalement plus prudente sur le plan financier) vote à droite. A la base de toute notion

de décentralisation, on peut discerner l'hypothèse selon laquelle les autorités locales sont toujours des interlocuteurs plus valables et plus compréhensifs — parce que moins distants — que le centre. Il faut cependant se poser la question essentielle — plus valables pour qui ? plus compréhensifs envers qui ? Est-il certain, par exemple, que Paris soit moins sensible que Nancy aux cris du cœur de Metz ? Quatrième problème fondamental : comment définir les limites de la région si les buts poursuivis sont parfaitement contradictoires ? Les régionalistes essaient de satisfaire cinq besoins principaux : *le besoin d'efficacité économique* qui exige des unités très grandes (pour avoir des ressources financières substantielles et une infrastructure adéquate aussi bien que pour lutter contre les forces économiques étrangères) ; *le besoin de cohérence administrative* (mais l'unité spatiale optimale est très difficile à définir — à différents problèmes administratifs il faut des cadres spatiaux différents) ; *le besoin de justice sociale* (qui nécessite l'intervention du centre pour protéger les plus dépourvus) ; *le besoin de démocratiser le système décisionnel* (qui exige peut-être des unités assez petites).

Il y a donc contradiction dans les exigences régionalistes. Il y a également confusion : confusion entre décentralisation et régionalisation (des municipalités ou départements peuvent perdre leurs droits à cause d'une politique de régionalisation) ; confusion entre une politique régionale et une politique de régionalisation ; confusion entre *concentration* et *centralisation* (ce dernier peut impliquer une large diffusion des pouvoirs) ; confusion entre différents systèmes de centralisation. En effet, la centralisation peut cacher une multitude de situations et peut permettre une multiplicité de situations. Le centre est rarement une entité homogène : l'appareil de l'Etat est profondément divisé et fragmenté et permet une pénétration à plusieurs niveaux par les élites locales qui sont souvent, par leurs liens nationaux, très conscientes de ces divisions et de cette fragmentation. Ajoutons aussi que le centre, au nom de l'harmonie sociale et politique, laisse parfois une grande autonomie *de fait* aux régions (les cas de la Bretagne et de l'Ecosse sont particulièrement significatifs). La centralisation des Etats comme la France ou la Grande-Bretagne est le résultat non d'une conspiration élitiste, destinée à étouffer les forces vives de la nation : il faut chercher les causes de la centralisation dans l'insécurité interne et des frontières, l'impact des guerres successives, l'homogénéisation de la culture due à l'industrialisation et l'urbanisation et au développement des médias, le désir (électoralement exprimé) pour une société plus juste, plus démocratique, et surtout plus égalitaire. Aucun cadre physique ou spatial

n'est capable de satisfaire tous les besoins des citoyens : il faut bien choisir l'ordre des priorités que l'on veut réaliser. L'Etat centralisé a sûrement des problèmes, mais on ne répond pas aux exigences contradictoires des citoyens en les exacerbant — ce qui risque d'être le cas avec une politique de régionalisation irréfléchie.

Vincent WRIGHT. — An English jacobin question French regionalists.

The article attempts to call into question some of the basic assumptions and axioms of those who wish to regionalize centralist, liberal democratic states, such as France. By raising a series of questions related to the economic, administrative and political claims of the regionalists, it hopes to expose some of their confusions and contradictions. Whilst accepting that the state is presently confronted with problems in meeting the conflicting exigences of the citizenry, it argues that, nonetheless, it remains an infinitely more flexible and more effective territorial unit than the region for meeting those exigences.

RÉSUMÉ. — *Cet article tente de remettre en question certains des présupposés et des axiomes de ceux qui souhaitent régionaliser les Etats centralisés, démocratiques et libéraux, comme la France. En soulevant une série de questions touchant les doléances économiques, administratives et politiques des régionalistes, il espère exposer quelques-unes de leurs confusions et contradictions. Tout en admettant que l'Etat est actuellement confronté aux exigences conflictuelles de la citoyenneté, il affirme que néanmoins l'Etat demeure une unité territoriale infiniment plus souple et efficace que la région pour répondre à ces exigences.*

MICHEL ROCARD

*La région,
une idée neuve pour la gauche*

Il y a, entre la France et ses régions, une très ancienne incompréhension. Sous l'Ancien Régime, l'unité du royaume s'est forgée par la réduction progressive des autonomies régionales, considérées comme autant de survivances des féodalités qui empiétaient sur le pouvoir du suzerain. Depuis la Révolution, toute mise en cause du découpage administratif départemental et communal a passé plus ou moins pour une tentative de retour aux provinces de la monarchie, une volonté réactionnaire, une atteinte aux principes d'unité et d'indivisibilité de la République.

S'il y a, comme le soutient l'historiographie contemporaine, entre le régime d'avant 1789 et celui (ou ceux) d'après, autant de continuités que de ruptures, en voilà bien un exemple : en passant de la Monarchie à la République, l'Etat avait changé de nature, il n'avait pas changé pour autant de principe en fondant son unité sur le centralisme. Et tout à bien considérer, sur ce point-là, au moins, entre les Girondins et les Jacobins, les plus fermes partisans de la rupture n'étaient pas nécessairement ceux qu'on dit...

Cette identification des structures politico-administratives héritées de la Révolution et de l'unité de l'Etat a été, jusqu'à une période très récente, le bien commun de toutes les familles de pensée — au moins tour à tour. Car si, au XIX^e siècle et au début du XX^e, les monarchistes, héritiers de Bonald et de Maistre, partisans de Maurras et de l'« Action française », s'affirmaient régionalistes et glorifiaient les us et coutumes des anciennes provinces, c'était oublier que Louis XIII et Richelieu, Louis XIV et Colbert, Louis XV et Machault ou Choiseul, Louis XVI et Turgot n'ont fait que précéder dans le mouvement unificateur les Conventionnels, Napoléon Bonaparte et les ministres de l'intérieur de la III^e République.

La droite classique voulait bien — au nom du libéralisme — d'une déconcentration administrative mais sans qu'il soit question de donner une épaisseur politique à de nouvelles structures qui viendraient établir la base d'un dialogue entre le citoyen et l'État. Pour s'en tenir à la phase la plus récente de notre histoire, le général de Gaulle proclama bien, en 1968, que « l'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité, ne s'impose plus désormais » (1), mais le projet qu'il soumit au référendum qui lui fut fatal ne proposait guère mieux que des CODER (2) améliorées, et il dut son échec autant à sa tentative de porter atteinte aux droits et privilèges du Sénat qu'à une hardiesse excessive en matière régionale.

À gauche, on était d'abord et avant tout républicain. Et puisque les Jacobins avaient triomphé des Girondins, c'est l'interprétation jacobine de l'Histoire qui prévalait. Lorsque la naissance du mouvement socialiste, et plus tard du Parti communiste, introduisit des critères de classe dans l'idéologie républicaine, le centralisme jacobin n'eut pas trop de mal à faire bon ménage avec le centralisme démocratique. Il fallait, au fond, quelques esprits hétérodoxes et marginaux comme Proudhon, suspect de surcroît — vers la fin de sa vie — de collusion avec l'Empire pour revendiquer, contre l'État, le « principe fédératif » de régions regroupant des communes souveraines et co-contractantes. Au pire, on tenait cela pour réactionnaire, au mieux, cela passait pour de l'utopie.

Aujourd'hui, toute la gauche est régionaliste — hardiment. Il y a quinze ans encore, quand je présentais aux Colloques de Grenoble un rapport intitulé *Décoloniser la province*, mes propositions se heurtaient plus souvent qu'autre chose à l'indifférence. Ceux qui voulaient être désobligeants les qualifiaient de « modernistes » puisque, pour certains hommes de gauche, il peut y avoir péché contre la doctrine à réfléchir pour son temps et pas seulement pour le socialisme du siècle dernier ou celui des siècles des siècles... Pour le Parti communiste, bien sûr, la régionalisation n'était au mieux qu'une nouvelle ruse de la social-démocratie. Mais, il y a trois ans, le secrétaire général du PCF terminait un meeting électoral dans le Languedoc en s'exclamant en occitan : « Nous voulons vivre et travailler au pays ! »

D'où vient ce grand revirement ? Bien entendu, Mai 68 est passé par là. Certes, il y avait une volonté d'efficacité économique à

(1) Discours prononcé à Lyon, 24 mars 1968.

(2) Créées en 1964, les Commissions de Développement économique régional (CODER) étaient les prédécesseurs des établissements publics régionaux actuels. Un quart de leurs membres était nommé par le Premier ministre.

revendiquer des structures mieux adaptées que celles de l'Etat central à la maîtrise du développement régional : c'est dans les régions en crise, dans les zones laissées-pour-compte du progrès général, que la volonté régionaliste s'exprime le plus fortement — en Corse, en Bretagne, en Occitanie, et non en Alsace, dans la région Rhône-Alpes ou en Ile-de-France. Evidemment, il y avait une dimension culturelle, linguistique, ethnique parfois, que le temps n'avait pas complètement effacé d'une histoire tourmentée.

Mais il y a une raison encore plus intime que cela, profondément liée à l'évolution de la gauche qui porte désormais avec elle la régionalisation. La redécouverte de la région par la gauche française coïncide, à ses débuts, aux premiers effets du dégel post-thorézien à l'intérieur du Parti communiste, aux premiers efforts de recomposition doctrinale de la gauche socialiste après la fin de la guerre d'Algérie. Des deux côtés, on prenait ses distances avec l'étatisme (et par conséquent avec le centralisme) considéré comme la première étape vers le totalitarisme. Plus tard, l'élan libertaire de 1968 et la dénonciation du Goulag ont accéléré le mouvement. En tout cas, la démarche est symbolique : la volonté, en France, à gauche, de réconcilier le socialisme avec la liberté, de dépasser simultanément les échecs du système stalinien et de la social-démocratie molletiste, passait par la région.

J'y vois une rupture à la fois historique et idéologique considérable. Bien entendu, elle est spécifique à la gauche française parce que son idéologie a été façonnée par l'histoire de notre pays — à plus d'un titre. Et si, en France, c'est l'Etat qui a formé la Nation, je dirais volontiers que c'est le régime qui a maintenu la société civile.

Dès lors que la gauche redécouvrait l'importance de la société civile, comme lieu de contre-pouvoirs comme expression d'autres dimensions de l'individu que celles dont l'Etat prend en charge les intérêts, comme espace social, de culture, elle donnait à cet espace les contours politiques et administratifs de la région.

C'était en même temps la reconnaissance du fait que l'unité ne se confond pas toujours avec l'uniformité, c'était la prise en charge du « droit à la différence ». Du point de vue de l'histoire des idées, c'était aussi le temps où l'on a compris que l'unité est un processus et non une donnée éternelle et que, de même que des idées qui ont été à une époque données des idées de droite ont été à une autre époque des idées de gauche, le principe qui assurait hier l'unité nationale pouvait bien désormais représenter une menace... Mouvement de balancier, effet dialectique ?

Bref, il est maintenant possible d'être de gauche, donc républi-

cain, donc attaché à l'unité et à l'indivisibilité de la République et de soutenir que cette unité sera d'autant mieux assurée qu'elle s'exercera entre régions de plein exercice, fières de leur identité, attachées à leurs pouvoirs, capables d'assurer leur développement, garantissant la liberté des citoyens et de la société civile face à un Etat dont les attributions auraient cessé d'être omnipotentes et tentaculaires pour se restreindre aux plus anciennes fonctions régaliennes : la justice, la défense et les relations extérieures, la monnaie et les douanes, les grandes infrastructures...

Je crois qu'il faut chercher aussi loin que cela les motifs profonds pour lesquels, depuis une petite dizaine d'années, la gauche française a épousé la cause régionale et qui expliquent, qu'une fois arrivée au pouvoir, ses premières mesures — et les plus symboliques — ont été décentralisatrices (3).

D'autres explications sont venues se greffer à celle-ci, d'autant plus approfondies que le socialisme cessait d'être la gauche non communiste pour devenir autogestionnaire. On peut grouper ces explications autour de trois thèmes : la démocratie, l'efficacité économique, l'épanouissement culturel. Comme tous les arguments qui développent des principes d'utilité, on peut évidemment les contester ou les réfuter. Mais dans l'analyse que je viens de développer, il s'agit d'autre chose que d'une justification : il s'agit d'une lecture de l'Histoire.

Au-delà des explications, la première *raison* généralement mise en avant par la gauche pour justifier son option régionaliste concerne la démocratie.

Il est communément admis que les questions d'intérêt local doivent être traitées localement, par des responsables élus plutôt que par des fonctionnaires, et dans des conditions d'information et de débat public qui favorisent la participation et le contrôle des citoyens sur ces décisions. Depuis plusieurs décennies, la plupart des décisions de déconcentration politique ou administrative sont allées dans ce sens, plus ou moins timidement.

Pourtant, il reste un grand obstacle à la réalité de ce pouvoir local, qui tient à l'absence d'une instance économique intermédiaire entre la commune ou le département, et l'Etat central. Les rapports

(3) Certes, la décentralisation a commencé par s'exercer au niveau des communes et des départements faute de quoi les délais constitutionnels n'auraient pas permis d'agir immédiatement. Mais cette décentralisation a bien été présentée et perçue comme la première étape vers la régionalisation.

de taille et de puissance, ne serait-ce que financières, déséquilibraient inévitablement ces relations qui ne pouvaient dès lors s'exprimer qu'en termes de subventions et de tutelle administrative et technique.

Je suis convaincu qu'il ne pourra en aller que différemment dans les rapports entre un maire et un président de région. D'une part, parce que la diffusion du pouvoir se fera autrement. D'autre part, parce que les mécanismes institutionnels font que le gouvernement est moins sujet au contrôle et aux pressions des volontés locales que les échelons intermédiaires. Or, je crois qu'il n'y a pas de démocratie véritable sans que les décisions ne soient prise le plus près possible de ceux qui les appliqueront ou les subiront.

On objecte quelquefois que ce mode de pressions et que cette proximité institutionnelle entre les décideurs et les citoyens favorisent abusivement la médiocrité de masse. Et de citer à l'envie des exemples tirés des catastrophes urbanistiques contemporaines...

C'est vrai. Dans l'état actuel des choses et des esprits. Mais ce type de critique est aussi celui que l'on adressait au suffrage universel quand il fut substitué au suffrage censitaire et méritocratique qui prévalait antérieurement. Le choix devient dès lors simple : entre la démocratie — avec ses défauts — et l'arbitraire — avec les siens, dont le premier est d'être l'arbitraire.

Par ailleurs, et pour m'en tenir aux exemples d'urbanisme, je n'ai pas renoncé à l'idée que notre école publique et notre enseignement supérieur pouvaient retrouver le sens et les moyens de leur mission de former des citoyens jusque dans l'éducation aux arts de l'architecture et de l'aménagement du territoire.

La deuxième raison invoquée en faveur de la région est celle de l'efficacité.

Soyons clairs : l'efficacité n'est pas uniquement un problème de délais administratifs dans le processus de prise de décision et dans la réalisation. On cite toujours l'exemple de ce maire qui a dû recueillir successivement une cinquantaine de signatures pour ajouter une classe à l'école de son village, dont une vingtaine à Paris. Pour parler franc, je ne suis pas persuadé que c'est simplement en supprimant un tiers des signatures nécessaires à la réalisation d'un projet, en ramenant les arbitrages au niveau régional, que l'on résoudra fondamentalement les problèmes de moyens et de coût des réalisations locales. Il se peut même que les délais en temps — et donc, par ces temps d'inflation, les impératifs budgétaires — ne soient pas notablement diminués.

L'efficacité de la décision, c'est à mon sens autre chose, et c'est d'abord une question de critères en fonction desquels la décision

est prise. Et du coup, on retrouve là le problème essentiel que pose la régionalisation : celui des répartitions de compétences entre les différents échelons institutionnels et celui des procédures obligatoires dès qu'une question intéresse plusieurs échelons de compétence égale.

Si je crois à l'efficacité de la régionalisation, c'est d'abord pour des raisons de développement économique. J'ai en effet défini plus haut les missions qui ne paraissent indiscutablement relever de l'État (les attributs régaliens). Je crois que le département est l'échelon le plus approprié pour traiter les problèmes sociaux (trop petit pour les questions économiques, trop éloigné pour les équipements) approprié à une gestion assez proche pour demeurer humaine et assez large pour permettre une péréquation. La commune (ou dans les grandes agglomérations, le quartier) est le point de référence du citoyen pour les équipements collectifs quotidiens.

Pour assurer le développement économique, il faut créer de vraies régions (4) et leur en donner les moyens. Tout le monde répète à l'envie que le retour au plein emploi appelle la création d'un très grand nombre d'emplois productifs et que celui-ci ne peut se faire de manière significative que dans le secteur des petites et moyennes entreprises. Aucune administration centrale — aussi décentralisée soit-elle — ne peut s'occuper efficacement d'unités de production d'une taille inférieure à deux mille salariés. Une administration régionale, appuyée sur des institutions financières capables de drainer les ressources locales, dotée d'un observatoire de santé des entreprises relayé par les communes, pourrait à la fois assurer la viabilité des entreprises existantes et faciliter la création d'emplois nouveaux.

Quand j'évoque les critères en fonction desquels les décisions sont prises, quels seront ceux d'une administration centrale ? La balance des paiements, les grandes stratégies industrielles, les équilibres nationaux... Rarement, la vitalité du bassin d'emploi de telle zone déjà particulièrement fragile pourra être vraiment prise en compte.

Enfin, j'ai affirmé à maintes reprises qu'en matière d'aménagement du territoire la période du « bouturage » (c'est-à-dire de la transplantation un peu arbitraire d'entreprises dans une région donnée) était révolue au profit d'une recherche de filières faisant appel aux formations, aux ressources, aux savoir-faire locaux. Qui, mieux que des autorités régionales, peut faire naître ces filières parce qu'elles s'enracineront dans la région dont elles devront assurer

(4) Ce qui appelle sans doute un découpage différent d'aujourd'hui.

le développement ? « Vivre et travailler au pays » n'est pas seulement une affaire d'équipements ou de subventions. C'est aussi une conception du développement qui cherche à ce qu'il n'y ait pas de solution de continuité entre les formations proposées, les différentes sortes d'emplois existants (agricoles, industriels, tertiaires), les héritages et les débouchés locaux...

J'en arrive donc naturellement à la troisième des grandes raisons qui justifient le combat régionaliste : la dimension culturelle.

Revenant à mon point de départ, il me faut confesser qu'il y a en effet entre les régions républicaines et les provinces royales plus qu'un air de similitude. D'ailleurs, sur quoi portent la plupart des conflits de découpage (comme celui du rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne), sinon sur cette identification ? A quoi cela tient-il ?

Au fait que rarement autant qu'en période de crise, un peuple a éprouvé le besoin de retrouver ses racines, de ressourcer son présent pour être plus fort de son passé devant les inquiétudes de l'avenir. Comment trouver une autre explication au succès que rencontrent, notamment auprès de la jeunesse et quelquefois en premier lieu auprès de ceux que l'école ennuie ou rebute, les universités populaires de breton, les cours de basque ou d'alsacien, la chanson occitane, le folklore ? ... Cette volonté de retrouver un sentiment d'appartenance au-delà de son clocher, en deçà de son pays, comment ne pas la respecter ?

Voilà pourquoi il me paraît nécessaire que la décentralisation de l'Etat trouve bientôt sa dimension régionale.

La région ne supprime pas l'Etat. J'aurais même tendance à considérer qu'elle renforcera l'efficacité de ses interventions parce qu'elles deviendront à la fois moins aveugles et moins tatillonnes. Ces interventions doivent être de deux ordres : de solidarité, de péréquation entre régions riches et régions pauvres, et à l'intérieur de chaque région, entre zones en expansion et zones retardataires ; d'orientation, afin que les grandes priorités nationales soient observées et traduites sur le terrain.

Le lieu et le moyen de ces interventions de l'Etat ne peuvent être que le Plan. Mieux : je considère que planification et régionalisation sont indissociablement liées, comme l'envers et l'endroit d'une médaille. En effet, sans planification, la régionalisation glisserait facilement vers l'exaltation des égoïsmes de paroisse ; et inversement, sans régionalisation, le plan risquerait vite de devenir un moule

uniformisateur et centralisé. Ce dialogue Plan/régionalisation est possible parce que, sur la base d'une vraie réforme régionale, la négociation se fera de puissance à puissance et sera donc nécessairement contractuelle.

Les orientations que je viens d'esquisser ne sont ni simples, ni immédiates. Il y faudra un apprentissage peut-être long, sans doute des frictions, mais après tout notre Histoire de France en a connu d'autres... La régionalisation doit être l'espace de découverte et d'expérimentation du socialisme autogestionnaire, réconcilié à la fois avec l'exercice du pouvoir et avec la liberté.

Elle va, suprême ironie, nous réapprendre à vivre avec l'Etat. Si j'osais, je paraphraserais Marx : pendant des années les philosophes (et les politiques) se sont contentés de rêver au dépérissement de l'Etat ; il s'agit maintenant d'apprendre à nous contenter de le transformer.

PIERRE SADLAN

Les socialistes et la région

Que s'est-il passé le 10 mai 1981 ? Rien, a dit, très vite, Jacques Ellul dans une tribune du *Monde* (1). Rien d'important en tout cas, puisque entre autres contradictions figure celle qui sépare le discours socialiste sur la régionalisation et la décentralisation d'une part et les convictions jacobines du Président de la République d'autre part. Dès lors, pour J. Ellul, « il n'y a aucune chance pour que les autonomies régionales soient acquises ».

Il est facile assurément d'opposer à ce farouche scepticisme maints témoignages de confiance dans l'ampleur du changement proposé aux Français. Qu'il s'agisse de la ferveur avec laquelle le Premier ministre, Pierre Mauroy, évoque parmi les pièces maîtresses de sa « nouvelle citoyenneté », la décentralisation et la régionalisation, « grande affaire de ce septennat », « révolution tranquille » devant changer le cours des choses et des mentalités (2). Ou de l'ardeur déployée par Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, pour faire aboutir le débat sur les deux premiers titres de son projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Ou bien encore des très nombreux articles de presse — français ou étrangers, et de toutes tendances — qui saluent cette marche en avant, tel cet éditorial du *Monde* au titre chargé de connotations, « Régions an 1 » (3).

Nul besoin d'insister davantage. Ce qui peut d'ores et déjà être considéré comme acquis — la suppression de la tutelle, la transformation de la fonction préfectorale, l'accroissement du rôle des élus locaux — postule une bonne foi décentralisatrice qu'on ne peut mettre

(1) *Le Monde* du 27 mai 1981.

(2) Déclaration du lundi 8 juin au Club de la Presse d'Europe 1.

(3) *Le Monde* du 8 juillet 1981.

en doute et révèle l'existence d'une volonté politique aussi nettement établie que fermement partagée par tous les détenteurs du pouvoir de décision.

Au demeurant, on peut montrer que la décennie qui vient de s'écouler a vu le ralliement des socialistes à la région. Ralliement progressif, parfois enthousiaste, souvent prudent, mais aussi solidement ancré dans les faits que dans les proclamations de foi.

Mais ce constat ne peut faire oublier qu'à chaque étape de la — jusqu'ici timide — construction régionale, a paradoxalement répondu la réactivation des vieux réseaux notabiliaires locaux tissés dans le cadre du département. On ignore encore ce que sera exactement la région selon le ps. Mais on est fondé à se demander si celui-ci saura déjouer les pièges d'un système rodé depuis de longues années à se maintenir à l'identique, contre les souhaits des réformateurs successifs. Autrement dit, pour s'en tenir à l'objet précis de ce bref article, la régionalisation ne risque-t-elle pas de faire en quelque sorte les frais du vigoureux effort de décentralisation que la France est en train de vivre ?

Pour les socialistes — pour la gauche en général — la régionalisation est une idée neuve (4). Comme l'a montré Yves Mény dans sa thèse (5), la SFIO n'a jamais été régionaliste et M. Guy Mollet dénonçait encore en 1971 au cours d'un Conseil national du ps les « bavardages sur la région ». Les sénateurs socialistes n'ont-ils pas d'ailleurs opposé une motion préalable à la discussion du texte de 1972, pour « appeler l'attention du Sénat sur la prudence qu'il doit apporter à l'examen d'un texte qui crée des institutions irréversibles » (6). Et F. Mitterrand lui-même confiait au *Monde*, le 11 mars 1969, que « le découpage de la France en 21 régions est dangereux pour l'unité de la nation et pour l'autonomie des collectivités locales ».

Il est juste de dire qu'à cette première tendance, foncièrement méfiante à l'égard de la région et repliée sur les « bastions républicains » de la commune et du département, en répondait une autre, beaucoup plus favorable à la réforme régionale. Ainsi de Gaston

(4) N'en déplaise à l'érudition et au talent de Claude MANCERON, faire de la régionalisation une idée de 1793 (cf. *Le Matin* du 17 juillet 1981) est une supercherie, d'ailleurs inutile. Il n'est pas nécessaire d'exonérer les Jacobins de la part de responsabilité qui leur revient pour reconnaître celle de Colbert et de Napoléon.

(5) Yves MENY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, LGDJ, 1974.

(6) Intervention du sénateur Le Bellegou au nom du groupe socialiste, 1^{er} juin 1972.

Defferre qui, dans un ouvrage rédigé dans la perspective de sa candidature à l'élection présidentielle de 1965 (7), ébauche un projet régional, à vrai dire fort imprécis, mais qui ouvre une brèche dans les positions de la « vieille maison » (8). C'est encore lui qui critiquera à l'Assemblée les insuffisances de la « caricature de réforme » qu'est, à ses yeux, la loi de 1972. Et si, comme on l'a dit, les sénateurs socialistes manifestent peu d'enthousiasme pour l'idée régionale, ils sont très divisés : tandis que M. Champeix par exemple juge l'idée « dangereuse », M. Carat pour sa part en réclame l'extension à la région parisienne. Notons enfin qu'en dépit des positions de Guy Mollet c'est, dès avant le Congrès d'Épinay en 1971, le ps d'Alain Savary qui adopte au Conseil national d'Avignon (février 1971) une motion qui déclare que « Parmi les collectivités autres que la commune, les socialistes estiment que des raisons multiples justifient la création, en plus des départements, d'organisations régionales démocratiquement administrées ». On y trouve déjà le projet d'une assemblée régionale élue au suffrage universel direct, dotée d'une administration et d'un exécutif responsable devant elle, chargé d'exécuter ses délibérations, au lieu et place du représentant de l'Etat, baptisé « commissaire du gouvernement ».

La conversion du ps à l'idée régionale s'est confirmée, et même s'est précipitée (sans toutefois que s'affaiblisse le courant favorable au département) sous l'effet conjugué de deux facteurs essentiels qui marquent profondément la décennie 1970-1980.

— C'est en premier lieu le profond renouvellement du Parti socialiste lui-même qui, personne n'en doute, n'a plus grand-chose à voir avec l'ancienne SFIO. Pour ce qui nous concerne ici, il suffit de relever que, dans les vagues successives de nouveaux adhérents qui sont venues assez régulièrement grossir les rangs du ps, nombreux sont les régionalistes convaincus, voire militants, qui dès lors propagent leur foi à l'intérieur du parti. La Convention des Institutions républicaines, la première, apporte un projet régional largement inspiré de celui qu'a élaboré, sous la direction de Michel Philipponneau, le Club Bretagne et Démocratie (9). Les députés bretons, Louis Le Pensec et Charles Josselin notamment, serviront d'ailleurs de relais de diffusion de la doctrine régionale à l'intérieur du parti. A la fin de l'été 1976, les « Assises du socialisme », qui permettent l'entrée au ps d'une partie du PSU animée par Michel Rocard, apportent une eau vive au même moulin. Il en va de même d'autres

(7) *Un nouvel horizon*, Paris, NRF, coll. « Idées », 1965.

(8) Cf. MENY, *op. cit.*, p. 145.

(9) MENY, *ibid.*, p. 150.

ralliements, tels ceux de Jacques Delors ou d'Edgard Pisani. Ce dernier, notamment, est l'auteur d'un ouvrage (10) qui, publié à la veille du référendum de 1969, préconisait une refonte totale de l'architecture institutionnelle, supprimant le département pour privilégier deux principaux pôles de compétences : douze à treize régions et 4 000 à 5 000 communes regroupées. Ce schéma sera dans l'ensemble celui du « rapport Pisani », diffusé au sein du parti socialiste en mai 1977.

Sans doute le PS n'adopte-t-il pas tout uniment ces thèses. Il s'en faut de beaucoup puisque le rapport Pisani par exemple suscite l'hostilité de nombreux élus (11) et se trouve, de fait, jeté aux oubliettes. Tous ces apports ne pouvaient néanmoins rester sans influence sur le parti qui désormais intègre pleinement l'idée régionale dans son corpus doctrinal. Que le PS se soit converti au « pouvoir régional » est une évidence lorsqu'on lit *La France au pluriel* (12) ou le *Projet socialiste* (13). Le premier ouvrage, qui reçoit, sous forme de préface, l'aval de F. Mitterrand, est le fruit d'un groupe de travail contrôlé par une commission issue du Bureau exécutif. C'est un vigoureux plaidoyer contre l'étouffement des cultures régionales et le déracinement culturel, provoqués d'ailleurs par un certain type de rapports économiques (« c'est le capital qui mène le jeu, plus que la capitale »). Mais il présente, au-delà des revendications à la libre expression des cultures régionales (enseignement régionalisé, émissions culturelles régionales, bilinguisme facultatif au gré des régions), un programme complet de régionalisation politique et économique fondé sur une profonde refonte institutionnelle et fiscale. Le *Projet socialiste* n'est pas moins résolu — « La région s'impose comme point de passage obligé d'une véritable décentralisation de l'Etat » —, mais surtout s'engage sur des objectifs précis aux conséquences potentielles considérables : nombreuses extensions de compétences et de moyens, reconnaissance à la région d'un pouvoir réglementaire étendu, différenciation des statuts régionaux, contrôle régional sur les médias, etc. Qu'on en juge : « Nous proposons, par rapport à nos traditions juridiques, une véritable révolution tranquille en limitant le pouvoir réglementaire de l'Etat pour tous les domaines que la loi ne définira pas comme relevant de sa compétence exclusive et en le confiant à la région (...).

(10) E. PISANI, *La Région... pour quoi faire ? ou Le triomphe des Jacoudins*, Calmann-Lévy, 1964.

(11) Cf. par exemple la position d'A. CHANDERNAGOR, *Le Monde*, 13 octobre 1977.

(12) Parti socialiste, *La France au pluriel*, Ed. Ententes, coll. « Minorités », 1981.

(13) *Projet socialiste, Pour la France des années 80*, Club socialiste du Livre, 1980.

L'organisation des régions peut être différenciée pour prendre en compte les réalités et les solidarités profondes (...). Les sociétés régionales de radiodiffusion et de télévision auront un statut d'autonomie sous le contrôle administratif et financier des autorités régionales (...). »

— Le second facteur de l'évolution est la prise de conscience effectuée par certains des dirigeants du PS de l'intérêt des EPR comme substitut au persistant manque d'alternance au pouvoir central. Tout en critiquant les insuffisances de la loi du 5 juillet 1972, les présidents de conseils régionaux socialistes ont essayé d'en tirer le profit maximum, n'hésitant pas pour cela à déborder parfois du cadre strict de la légalité (14). Il n'est pas indifférent de noter que les premières initiatives, et les plus poussées, ont été le fait de Pierre Mauroy dans le Nord et de Gaston Defferre en Provence-Côte d'Azur. C'est ainsi qu'en dépit des dispositions restrictives de la loi, l'un et l'autre ont su doter leur région de véritables services en passant des contrats de prestations ou d'assistance technique qui servent en fait à rémunérer du personnel permanent. Le Nord - Pas-de-Calais a conclu, sous des dénominations diverses, plusieurs contrats (avec le Comité d'études régionales économiques et sociales, l'Office culturel régional, etc.), qui mettent une trentaine de personnes à la disposition de l'EPR. De son côté, le Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur a créé et finance un ensemble d'associations qui embauchent du personnel qualifié (Association régionale de Tourisme, Office régional de la Culture, Office régional pour la Formation continue et l'Education permanente, etc.).

Or, cette dynamique régionale, si elle reste inégalement développée, est incontestablement en voie de généralisation rapide dans les EPR dominés par les socialistes qui manifestent désormais la volonté d'user de toutes les ressources que leur procure l'outil régional. Le Languedoc-Roussillon, le Limousin et Midi-Pyrénées, qui occupaient traditionnellement les dernières places du classement des régions selon le montant du budget par habitant parce qu'ils ne voulaient pas faire supporter à une institution qu'ils estimaient insuffisamment

(14) Cette attitude n'est du reste pas le monopole des seuls socialistes. C'est indépendamment des clivages partisans que s'est développée dans un certain nombre de régions une dynamique que ne laissait pas présager la timide législation de 1972. Cf. par exemple O. GUICHARD : « Il n'est pas sûr que les auteurs de la loi de 1972, qui ont mis au point dans l'inattention et le scepticisme cette version abâtardie de la réforme de 1969, aient mesuré toute la portée d'un texte qui s'est révélé à l'usage beaucoup plus intéressant que prévu, même si aujourd'hui la région n'est pas à l'abri des risques d'impuissance », *L'institution régionale*, Administration, juin 1981, p. 22.

dotée la responsabilité d'une aggravation de la pression fiscale, manifestent depuis environ quatre ans leur volonté de rattrapage en votant des budgets et des taux de fiscalité très nettement supérieurs à la moyenne régionale. Et si le Nord a donné l'exemple d'une politique régionale audacieuse et cohérente de transports en commun, Midi-Pyrénées a pris récemment une initiative tout aussi intéressante en créant un Institut régional de Développement industriel (IRDI), qui préfigure ce que pourraient être les Banques régionales d'investissement préconisées par le Projet socialiste.

Dans ces conditions, on ne peut s'étonner de la vivacité et de l'unanimité des réactions des présidents de CR socialistes contre les décrets et la circulaire du 13 février 1981 qui, au prix d'une indéniable extension des attributions des EPR, s'employaient surtout à doter le Gouvernement des moyens de contenir la dérive régionale, et donc marquaient un coup d'arrêt au libre développement des initiatives prises par les élus (15). Conduits par M. Pourchon et P. Mauroy, les socialistes avaient déferé ces textes au Conseil d'Etat. L'un des tout premiers actes du nouveau pouvoir a donc logiquement été l'abrogation, dès le 12 juin 1981, de onze des décrets du 13 février, et le remplacement de la circulaire Barre par une circulaire Mauroy d'un esprit radicalement différent : « Au fil des années, les EPR ont manifesté la volonté d'engager, en faveur du développement économique et social de leurs régions, une série d'initiatives dont certaines, si l'on s'en tient à une interprétation restrictive de la loi de 1972, débordent du cadre que celle-ci avait défini. (...) L'intérêt de ces actions et la volonté de décentralisation qui anime le Gouvernement doivent conduire à éviter au cours de cette période transitoire le gel des initiatives. »

Le PS est donc fermement acquis à l'idée de régionalisation. Mais de quelle région s'agira-t-il ? Jusqu'où ira la réforme entreprise ?

On peut sans trop de difficultés dresser un bref inventaire du devenir probable des institutions régionales à partir des trois textes actuellement disponibles : la proposition de loi portant décentralisation de l'Etat, déposée le 10 décembre 1979 sur le bureau de la précédente Assemblée, la circulaire Mauroy précitée, et surtout bien entendu l'actuel projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

La région abandonnera le statut réducteur de l'établissement

(19) Cf. P. SADRAN, Réforme ou contre-réforme ?, *AJDA*, juin 1981, p. 306.

public pour revêtir l'habit plus ample de la collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution, à l'instar des communes et des départements ; par conséquent ses compétences déborderont sensiblement du cadre étroit que leur fixait la loi de 1972, en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et d'action culturelle principalement. Le Conseil régional, qui sera élu au suffrage universel direct, ce qui lui permettra enfin d'acquérir une légitimité propre, bénéficiera de la disparition de la tutelle ; ne subsisteront sur les délibérations et arrêtés pris par les autorités régionales que les contrôles *a posteriori* exercés par les juridictions administratives et les futures chambres régionales des comptes. Le préfet, devenu commissaire de la République, perdra sa qualité d'organe exécutif de la région au profit du président du Conseil régional ; celui-ci deviendra le chef des services créés par la région pour l'exercice de ses compétences et disposera, en tant que de besoin, des services et des personnels de l'Etat dans la région. Il donnera son agrément à la nomination, par le ministre du budget, du comptable de la région, et pourra lui adresser un ordre de réquisition si celui-ci s'oppose au paiement d'une dépense.

Tel est, dans ses grandes lignes, le visage de la région à venir. On ne peut guère aller plus avant dans le détail des mesures envisagées puisque le titre III du projet de loi n'a, au moment où l'on écrit ces lignes, pas encore été examiné par le Parlement et surtout que d'autres textes, en préparation, doivent déterminer la répartition des compétences et celle des ressources publiques entre les diverses collectivités, ainsi que l'organisation des régions.

Le PS engage ainsi une œuvre réformatrice de longue haleine et de grande ampleur. Mais on ne peut s'empêcher de penser qu'il fait en même temps un pari ambigu : celui de mener de front l'œuvre de décentralisation aux trois niveaux de la gestion locale, en refusant en particulier de choisir entre le département et la région. N'est-ce pas là l'expression de la juxtaposition des traditions plurielles (qui font sa force et sa richesse), plus encore que le signe d'une grande ambition ?

On prête volontiers au président de la République un penchant pour le département alors que la préférence régionaliste de son Premier ministre est connue. Or ce ne sont que les manifestations les plus voyantes d'un débat qui remonte aux origines du PS et qui, en fait, n'a jamais été tranché si ce n'est au détriment de ceux qui, comme Edgard Pisani, proposaient précisément un choix sans ambiguïté. « Il n'est pas de réforme régionale, écrivait-il, qui ne soit accompagnée nécessairement d'une réorganisation communale, d'une

réforme financière et d'une remise en cause du département ». Ce ne sera assurément pas le cas. Ce faisant, le ps ne tombe-t-il pas sous le coup de l'ironique définition que M. Pisani donnait de « Jacandin » ? « Etre hybride et, à tout prendre, singulier, qui veut tout et son contraire et qui, à l'inverse de l'âne de Buridan, lequel refusait de choisir, choisit tout avec le même emportement et s'emporte, contre le ciel, du poids de ses incohérences. »

Or, à ce jeu, la région risque d'être perdante. Elle est incontestablement le maillon le plus faible du dispositif de décentralisation, et c'est d'ailleurs pourquoi l'œuvre entreprise l'a été en commençant « par ce qui existe vraiment, a déclaré M. Defferre, les communes et les départements », alors pourtant que la proposition de loi socialiste de 1979 inversait l'ordre de présentation et donnait la primeur aux régions. En fait, la véritable réforme régionale est repoussée à l'échéance de 1983, lorsque seront organisées les élections aux conseils régionaux. La raison invoquée — ne pas appeler immédiatement des Français qui ont beaucoup voté à un nouveau scrutin qui banaliserait le suffrage universel et le vote — n'emporte pas totalement la conviction. En attendant, il faut convenir qu'il s'agit davantage d'un aménagement — substantiel sans doute — de la loi de 1972, que d'une révolution régionaliste. On s'étonne d'ailleurs des angoisses de Michel Debré lorsqu'on constate que, faisant machine arrière par rapport aux dispositions du Projet socialiste, le ministre de l'intérieur refuse d'envisager un redécoupage régional et préconise — hors le cas de la Corse qui recevra un statut particulier — un cadre uniforme pour les régions françaises. Celles-ci restent donc essentiellement conçues comme des regroupements de départements, ce qu'impose peut-être la cohérence de la carte administrative française, mais seulement dans la mesure où le présupposé de base est le respect de l'intégrité départementale.

Pour la région cependant, le plus inquiétant est sans doute la méthode choisie par M. Defferre, le processus adopté. Le ministre a voulu frapper un grand coup pour engager une dynamique irréversible, avant de délimiter les compétences et les ressources. C'était vouloir brûler les vaisseaux du centralisme ; stratégie qui, globalement, a quelque chance de se révéler plus efficace que celles qui ont échoué dans le passé. Mais désormais se trouve engagé une course de vitesse entre le département et la région. On a vu naguère chaque réforme régionale, achevée ou projetée, en 1964, 1969, 1972, provoquer une réactivation du département. Or celui-ci, grâce aux dispositions qui ont été adoptées par l'Assemblée nationale (abrogation de la tutelle, transfert de l'exécutif du préfet au président du

Conseil général) part aujourd'hui d'un pied nouveau et avec plusieurs longueurs d'avance.

Au sein du ps, les tenants de la région n'ont pas manqué de s'en apercevoir et de s'en inquiéter : « Un risque existe, qu'il faudra bien écarter, note Maurice Pourchon : le Conseil général entre-temps renouvelé, doté d'un exécutif, pourrait être tenté de s'accaparer la majeure partie des pouvoirs transférés de l'Etat vers les collectivités locales. La sagesse du législateur sera d'assurer un réel équilibre dans ces transferts, donnant ainsi à la région sa véritable consistance. » Mais les partisans du département sont déjà à l'œuvre, tel M. André Laignel, député et délégué général du ps à la décentralisation, qui voit dans le département le pivot de la réforme : « Entre la commune qui reste, pour les socialistes, la cellule de base de la démocratie, et la région qui doit devenir une collectivité locale démocratique ayant des tâches de planification, de coordination et d'investissement mais non de gestion, le département peut être l'élément pivot de la décentralisation (...). C'est à ce niveau que se situe l'enjeu et que se réalisera ou non une véritable décentralisation » (16). Ce que préconise le délégué général à la décentralisation, c'est un département rénové qui, tel une éponge, absorberait l'essentiel des compétences dévolues aux collectivités locales : « L'actualité du département n'est plus à démontrer. Gérer le développement économique, social et culturel du pays à partir des besoins et des volontés des hommes ; mettre en place un autre aménagement du territoire, respectueux des équilibres démographiques et sociaux, arrêter l'hémorragie des campagnes et l'anarchie des villes, telles sont quelques-unes des missions et des défis auxquels pourraient répondre les conseils généraux ainsi rénovés. » Fort bien, mais que restera-t-il alors pour les régions ?

L'heure des véritables choix n'a pas encore sonné et la région socialiste reste, au fond, à inventer. La réforme est bonne et courageuse, la volonté politique est manifeste, tout reste donc possible ; mais le processus engagé peut faire craindre aux partisans des autonomies régionales ainsi qu'à tous ceux qui souhaitent que les institutions régionales soient fécondées par le socialisme que celles-ci ne soient, en définitive, victimes de la fougue du ministre de l'intérieur et de la décentralisation dont un de ses amis de la vieille maison, M. Montalat, déclarait un jour : « Defferre, c'est notre Murat. Il fonce, mais il n'occupe pas le terrain. »

(16) *Le Monde*, 29 juillet 1981.

Le problème régional en France

Bibliographie sélective

et thématique

Les problèmes du régionalisme et de la régionalisation ont suscité un intérêt intense, en particulier depuis le début des années 60. Ouvrages et articles se comptent par centaines et déjà en 1969 la liste qui en avait été établie lors de la phase consultative du projet référendaire était impressionnante. Le propos de la bibliographie proposée ci-dessous ne vise pas à l'exhaustivité, mais cherche seulement à sérier les études les plus représentatives des divers courants de la recherche. Une liste beaucoup plus complète peut être trouvée dans Aménagement du territoire et développement régional publié par l'Université de Grenoble (devenu l'Annuaire de l'aménagement du territoire à partir de 1977).

1. Les aspects historiques

- BARRAL (P.), *Idée et politique du régionalisme dans le régime de Vichy, RFSP*, oct. 1974.
- BURDEAU (F.), *Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration, Mélanges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977.
- FLORY (Th.), *Le mouvement régionaliste français*, Paris, PUF, 1966.
- GOYARD (Cl.), *Séparatisme ou nationalisme : une alternance éclairée par les correspondances de Maillane, Mélanges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977.
- VARI AUCTORI, *Régions et régionalisme en France du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, 1977.
- WEBER (E.), *Peasants into Frenchmen*, Stanford, Stanford University Press, 1977.
- ZELDIN (Th.), *Histoire des passions françaises*, Encre, Paris, Ed. Recherches, 1978 (vol. 2).

2. L'approche juridique

- BAGUENARD (J.), *L'organisation régionale, RDP*, 1973, p. 1405.
- BOURJOL (M.), *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris, Berger-Levrault, 1969.
- *Région et administration régionale*, Paris, Berger-Levrault, 1973.
- FERRARI (P.) et VIER (Ch.-L.), *La réforme régionale : loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, AJDA*, 1972.

Institut français des Sciences administratives, Les aspects administratifs de la régionalisation, *Cahier n° 10*, Paris, Cujas.

LANVERSIN (J. de), *La région et l'aménagement du territoire*, Paris, Librairie technique, 1979.

MOREAU (J.), *Administration régionale, locale et municipale*, Paris, Dalloz, 1980 (5^e éd.).

3. Le point de vue des géographes et des économistes

GRAVIER (J.-F.), *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1967.

— *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, Paris, Flammarion, 1964.

— *La question régionale*, Paris, Flammarion, 1970.

KAYSER (B. et J. L.), *95 régions...*, n° 44, Paris, Le Seuil, 1971 (coll. « Société »).

LACOUR (J.-C.), *Aménagement du territoire et développement régional*, Paris, Dalloz, 1973.

LAJUCIE (J.), DELFAUD (P.), LACOUR (Cl.), *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris, Dalloz, 1979.

LESOURNE (J.), LOUE (R.), *L'analyse des décisions d'aménagement régional*, Paris, Dunod, 1979.

STEIB (J.), *Les régions frontalières*, Paris, Conseil économique et social, 1975.

4. Les travaux du Centre de Sociologie des Organisations

GREMION (C.), *Profession : Décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

GRÉMION (P.), Introduction à une étude du système politico-administratif local, *Sociologie du Travail (1)*, 1970, pp. 51-73.

— La théorie de l'apprentissage institutionnel et la régionalisation du V^e Plan, *RFSP, XXIII (2)*, Paris, avril 1973, pp. 305-320.

— *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.

— Crispation et déclin du jacobinisme, *La sagesse et le désordre, France, 1980*, Paris, Gallimard, 1980.

L'administration face aux problèmes du changement, *Sociologie du travail 3/66*, juillet-septembre 1966, numéro spécial.

THOENIG (J.-C.), *L'Ere des technocrates, le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Editions d'Organisation, 1973.

WORMS (J.-P.), *Les institutions régionales et la société locale*, Paris, Copédith, 1968.

WORMS (J.-P.), *Le préfet et ses notables. L'administration face au changement, op. cit.*

5. L'Etat, les minorités nationales

CHEVALLIER (J.), *Centre, périphérie, territoire*, Paris, PUF, 1978.

— L'Etat-nation, *RDP*, n° 5, 1980, p. 1271.

DENIEL (A.), *Le mouvement breton de 1919 à 1945*, Paris, Maspero, 1976.

DULONG (R.), *La question bretonne*, Paris, A. Colin, 1975.

— *Les régions, l'Etat et la société locale*, Paris, PUF, 1978.

FOUGEYROLLAS (P.), *Pour une France fédérale*, Paris, Denoël, 1968.

HÉRAUD (G.), *L'Europe des ethnies*, Paris-Nice, Presses d'Europe, 1974.

LAFONT (R.), *La révolution régionaliste*, Paris, NRF, 1967.

— *Décoloniser la France*, Paris, Gallimard, 1971.

— *La revendication occitane*, Paris, Flammarion, 1973.

- LAFONT (R.), *Autonomie. De la région à l'autogestion*, Paris, Gallimard, 1976.
MAUGUE (P.), *Contre l'Etat-nation*, Paris, Denoël, 1978.
PETRELLA (R.), *La renaissance des cultures régionales en Europe*, Paris, Editions Entente, 1978.
POULANTZAS (N.) (édit.), *La crise de l'Etat*, Paris, PUF, 1976.
QUÉRÉ (L.), *La question régionale en France*, Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, 1976, 3 vol.
QUÉRÉ (L.), *Jeux interdits à la frontière. Essai sur les mouvements régionaux*, Paris, Anthropos, 1978.
Numéro spécial, *Les temps modernes*, août-septembre 1973.

6. *Le débat politique*

A) *Prises de position*

- DURRIEU (Y.), *L'impossible régionalisation capitaliste*, Paris, Anthropos, 1973.
GUICHARD (O.), *Vivre ensemble*, Paris, La Documentation française, 1976.
MARTRAY (J.), *La région pour un Etat moderne*, Paris, Ed. France-Empire, 1970.
Parti socialiste, *Les régions au pluriel*, Paris, 1981.
PEYREFITTE (A.) et al., *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ?*, Paris, La Documentation française, 1976.
PHILIPPONNEAU (M.), *La gauche et les régions*, Paris, Calmann-Lévy, 1967.
— *Debout Bretagne*, Saint-Brieuc, PUB, 1970.
PISANI (E.), *La région, pour quoi faire ? ou le triomphe des Jacoudins*, Paris, Calmann-Lévy, 1969.
ROCARD (M.), *Décoloniser la province*, Grenoble, 1967.
SERVAN-SCHREIBER (J.-J.), *Le pouvoir régional*, Paris, Editions Bernard Grasset, 1971.

B) *Analyses*

- BODIGUEL (J.-L.), QUERMONNE (J.-L.), *La réforme régionale et le référendum du 27 avril 1969*, Paris, Cujas, 1970.
DEBASCH (Ch.) et al., *La décentralisation pour la rénovation de l'Etat*, Paris, PUF, 1970.
Institut français des Sciences administratives. *L'administration vue par les politiques*, Cahier n° 18, Paris, Cujas, 1979.
KRIEGER (A.), *La région et le pouvoir*, Mélanges Burdeau, Paris, LGDJ, 1977.
MENY (Y.), *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, Paris, LGDJ, 1974.
QUERMONNE (J.-L.), *Vers un régionalisme fonctionnel*, RFSP, Paris, 1963.
— *Administration traditionnelle et planification régionale*, Paris, A. Colin, 1964.
Numéro spécial du *Bulletin de l'Institut international d'Administration publique*, n° 34, 1975.

7. *Une vue de l'extérieur : les contributions étrangères*

- ANDREWS (W. G.), *The Politics of Regionalization in France*, *Politics in Europe*, édit. Martin O. HEISLER, New York, McKay, 1974.
ESMAN (M.) (édit.), *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca, Cornell University Press, 1977.
GOUREVITCH (P. A.), *Paris and the Provinces : the politics of local government reform in France*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1980.
HANSEN (N. M.), *French Regional Planning*, Bloomington, Indiana University Press, 1968.

- HAYWARD (J. E. S.), From functional regionalism to functional representation in France : the Battle of Brittany, *Political Studies* *XVII*, n° 1, 1969, p. 52.
- Presidential Suicide by Referendum, *Parliamentary Affairs*, 22 1969, p. 289-319.
- HECHTER (M.), *Internal Colonialism*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1975.
- IRVING (R. E. M.), Regionalism in France in James CORNFORD (ed.), *The Failure of the State*, London, Croom Helm, 1975.
- MACHIN (H.), *The Prefect in French Public Administration*, London, Croom Helm, 1977.
- MACHIN (H.), The French Regional Reform of July 1972 : A case of disguised centralization, *Policy and Politics*, 3, 1975.
- TARROW (S.), Local constraints on regional reform : a comparison of Italy and France, *Comparative Politics*, 1, 1974.
- Decentramento incompiuto o centralismo ristorato ? L'esperienza regionalistica in Italia e in Francia, *Riv. ital. di Scienza Politica*, vol. IX, 1979.
- *et al.*, *Territorial Politics in Industrial Nations*, New York, Praeger, 1978.
- WEBER (E.), *Peasants into Frenchmen*, Stanford, Stanford University Press, 1976.
- WRIGHT (V.), Regionalization under the French Fifth Republic, The triumph of the Functional approach, in L. J. SHARPE, *Decentralist trends in western Europe*, London and Beverley Hills, Sage, 1979.

JOURNAL

Chronique de l'opinion publique

Profil de l'année politique

(septembre 1980 - août 1981)

JEAN-LUC PARODI et OLIVIER DUHAMEL

Comme ceux des années précédentes (1), ce « Profil de l'année » (et plus précisément de l'année politique) qui s'étend de septembre 1980 à août 1981 a pour seule ambition d'en souligner, *au vu des sondages*, les étapes, les temps forts et les spécificités. De cette période entièrement structurée par la perspective de l'élection présidentielle (2) et par son résultat, on retiendra principalement parmi l'habituelle profusion des enquêtes publiées le record absolu d'impopularité d'un Président de la République sous la V^e République atteint par V. Giscard d'Estaing à la veille de sa défaite, le haut niveau de popularité du nouveau Premier ministre et la disparition au moins provisoire de son traditionnel décalage par rapport à la courbe présidentielle, la remontée du Parti communiste dès lors qu'il abandonne la recherche de la différence conflictuelle et retrouve les chemins de l'union, le redressement prévu mais spectaculaire de la cote d'avenir de F. Mitterrand (3) à partir du moment où il incarne seul le changement modéré, l'apparition au premier rang du personnel politique français d'une nouvelle série d'hommes politiques, enfin le faible

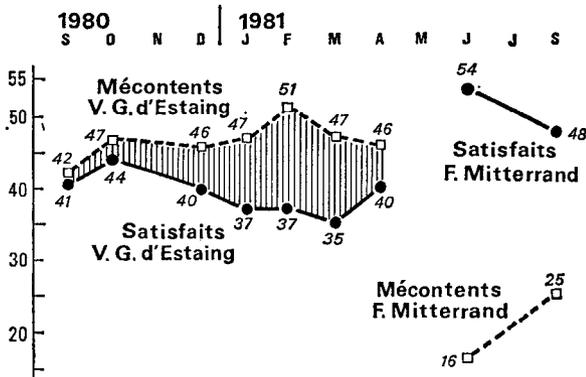
(1) Voir cette chronique, Profil de l'année (septembre 1978 - août 1979), *Pouvoirs*, n° 11, p. 173-181, et Profil de l'année (septembre 1979 - août 1980), *Pouvoirs*, n° 15, p. 153-162.

(2) Voir cette chronique, Olivier DUHAMEL et Jean-Luc PARODI, L'évolution des intentions de vote, contribution à l'explication de l'élection présidentielle de 1981, *Pouvoirs*, n° 18, p. 169-184.

(3) « Le Parti socialiste est aujourd'hui la seule formation qui ait deux leaders et cette dualité fait son originalité. A l'approche de l'élection présidentielle cependant, il n'aura plus qu'un candidat. Quel qu'il soit, celui-ci, revenu de la situation de concurrence à l'état de monopole, entrera alors dans la logique bipolaire du système politique français, logique où la dialectique des blocs l'emportera sur les images personnelles et où la mobilisation chaque jour accrue effacera au moins temporairement le souvenir de la course à la candidature », Jean-Luc PARODI, Pascal PERRINEAU, François Mitterrand et Michel Rocard : deux ans de concurrence devant l'opinion, *Pouvoirs*, n° 13, p. 197 (voir aussi p. 194).

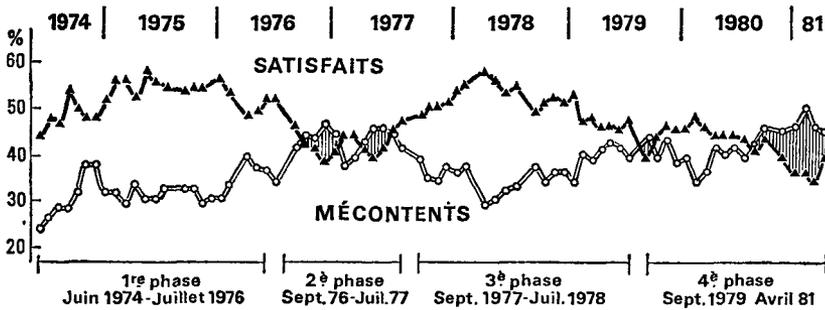
niveau des deux formations de la droite et de leurs leaders après la double défaite du printemps.

Dans la variété (un peu moins grande que lors des années précédentes) des enquêtes publiées au cours de cette période (environ 350 sondages et 3 500 questions), des héros de l'Histoire de France (4) aux jeunes devant la justice (5) en passant par les jouets guerriers (6) et le bonheur des couples (7), on peut citer parmi les grandes études de l'année, outre l'abondance sans précédent de sondages préélectoraux (intentions de vote, image de la Présidence (8), performances télévisuelles des candidats (9)), l'enquête du *Monde-Dimanche* sur les libertés (10), et celle sur le service public (11), la science (12), le travail (13), le patriotisme (14) et les sondages eux-mêmes (15).



GRAPHIQUE 1. — La courbe de popularité (IFOP) de l'ancien et du nouveau Président de la République (septembre 1980 - septembre 1981)
Impopularité giscardienne et « état de grâce » mitterrandien

- (4) Les héros de l'histoire de France, LHF, *L'Histoire*, avril 1981.
- (5) Les jeunes jugent la justice, IFOP, *Parents*, février 1981.
- (6) Les jouets guerriers, BVA, *L'Express*, 13 décembre 1980.
- (7) Ce qui fait marcher les couples, SOFRES, *Nouvel Observateur*, 23 février 1981.
- (8) Voir par exemple L'image d'un Président, IFOP, *Les Nouvelles littéraires*, 26 février 1981.
- (9) Comment les Français les voient, LHF, *Télérama*, 8 avril 1981.
- (10) Libertés 81, *Le Monde*, 18 janvier, 22 février, 1^{er} mars 1981.
- (11) Alain LANCELOT, Le service public, industriel et commercial devant l'opinion (SOFRES) dans : Le service public, industriel et commercial, supplément aux *Dossiers et Documents du Monde*, octobre 1980.
- (12) Les Français et la Science, SOFRES, *La Recherche*, mars 1981.
- (13) Les jeunes et le travail, LHF, *CFDT-Magazine*, mai 1981.
- (14) L'armée rouge en France, SOFRES, *Actuel*, janvier 1981.
- (15) Un sondage sur les sondages, SOFRES, *Stratégies*, 8 septembre 1980, et Les Français et les sondages, CIGMA, *Le Nouvel Economiste*, 27 avril 1981.



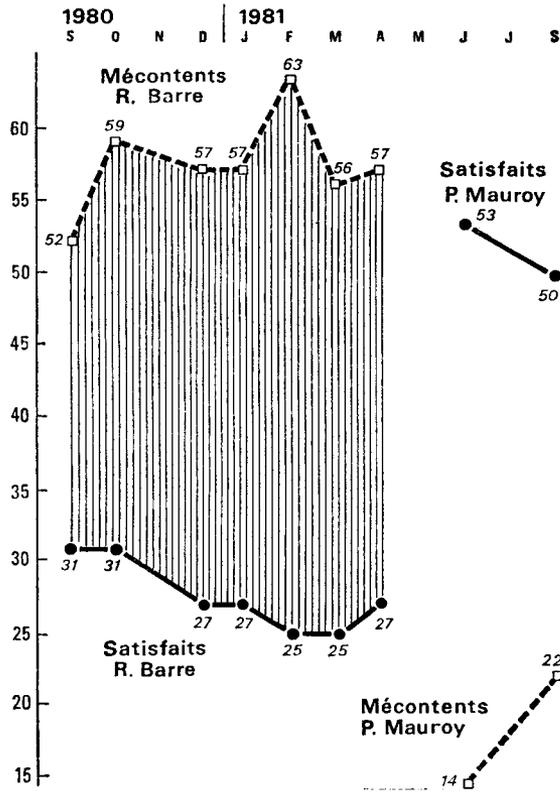
GRAPHIQUE 2. — La courbe de popularité (IFOP) de V. Giscard d'Estaing
Président de la République (1974-1981)
Les quatre phases du septennat

• La cote (IFOP) du Président de la République (graphique 1) dessinait en filigrane bien avant le printemps 1981 l'échec de V. Giscard d'Estaing : entré en septembre 1979 dans une quatrième phase du septennat signalée ici même (note 1) et clairement perceptible sur le graphique 2, majoritairement impopulaire en septembre 1980 et le demeurant, fait sans précédent, au cours des huit mois suivants, le futur vaincu du 10 mai bat même en janvier (mécontents 47 %, indice — 10) et en février 1981 (mécontents 51 %, indice — 14) le record absolu d'impopularité qu'il avait lui-même établi précédemment (16) et son ultime remontée d'avril sera insuffisante pour éviter l'échec. Les dissensions dans la majorité sortante, aggravées par les candidatures et les campagnes critiques de M. Debré, J. Chirac et M.-F. Garaud, et les difficultés économiques expliquent en se cumulant ce mécontentement majoritaire.

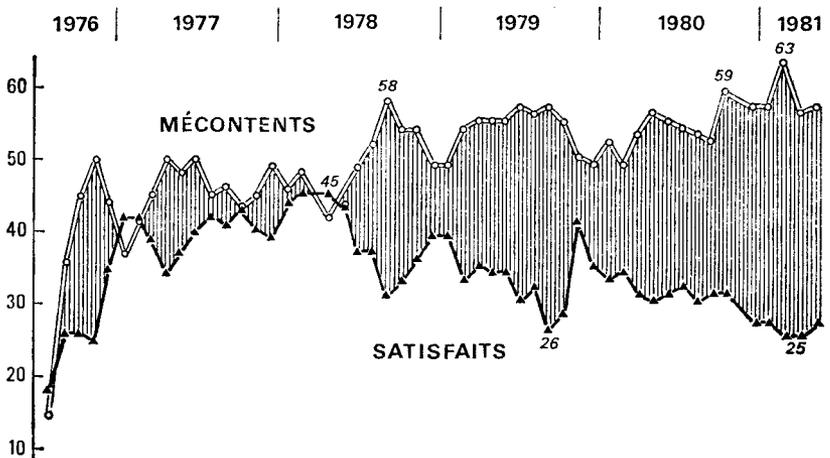
A celui-ci s'oppose le crédit de confiance qu'accorde l'opinion publique au nouveau Président socialiste, cet « état de grâce » qu'il avait lui-même annoncé. Aux 40 % de satisfaits du dernier sondage giscardien s'opposent ainsi les 54 % de la première enquête mitterrandienne, et plus encore les 16 % seulement de mécontents par rapport aux 56 % d'insatisfaits de V. Giscard d'Estaing (17). La structure générale de cette nouvelle popularité présidentielle constitue l'exact revers de l'ancienne popularité giscardienne : alors que c'était dans la droite, dans les catégories non salariées, les personnes âgées et les femmes que se rencontraient le plus net-

(16) Précédent record, décembre 1976, mécontents 47 %, indice — 8.

(17) Cette opposition constitue d'ailleurs une innovation : la succession présidentielle de 1969 avait vu G. Pompidou commencer à 54 % de satisfaits pour 53 % au général de Gaulle (dernière enquête) et la succession de 1974 avait vu V. Giscard d'Estaing débuter à 44 % (avec 32 % de sans réponse) puis 48 % contre 54 % à G. Pompidou.



GRAPHIQUE 3. — La courbe de popularité (IFOP) des deux Premiers ministres R. Barre et P. Mauroy (septembre 1980 - septembre 1981)
 Le record absolu d'impopularité de février 1981
 et le haut niveau de départ du nouveau Premier ministre



GRAPHIQUE 4. — La courbe de popularité (IFOP) de R. Barre Premier ministre (1976-1981)
 L'impopularité permanente

tement les partisans du Président Giscard d'Estaing (18), c'est dans la gauche (électeurs communistes : 89 % de satisfaits, socialistes : 86 %), chez les ouvriers et les employés (66 % et 63 %), les jeunes (64 % chez les 18-34 ans) et les hommes (61 %) que l'on trouve ceux du Président Mitterrand (19). On ne saurait trop souligner que c'est la première fois dans l'histoire de la V^e République (mis à part la période du gaullisme d'unanimité) qu'autant d'ouvriers et d'employés ont l'occasion de se déclarer satisfaits d'un Président de la République. On notera pour terminer que les autres indicateurs — et d'abord l'indice de confiance de la SOFRES (voir graphique 7) — confirment ce haut niveau de départ (20).

• Les mêmes phénomènes se retrouvent pour l'autre figure essentielle de la V^e République, le Premier ministre : même impopularité du dernier chef de gouvernement d'avant l'alternance, qui bat à nouveau en février 1981 (graphique 3, satisfaits : 25 %, mécontents : 63 %, indice : — 38) son propre record de septembre 1979 et établit avec 34 mois de mécontentement majoritaire continu un record international (graphique 4) ; même distorsion entre ces dernières cotes et les premières du nouveau Premier ministre. Nouvelle en revanche est la disparition au moins provisoire du traditionnel décalage entre la popularité du Président et celle du Premier ministre, constamment supérieur à dix points au cours des cinq dernières années (21). Ainsi P. Mauroy n'a-t-il qu'un point de retard dans la première enquête IFOP et même deux points d'avance dans l'indice de confiance SOFRES de juillet : suscitant encore moins d'hostilité que le nouveau Président de la République (22), le nouveau Premier ministre recueille un peu plus d'approbations à droite que lui : 16 % de satisfaits à l'UDF contre 10 % seulement à F. Mitterrand ; 26 % au RPR (contre 17 %) (IFOP, *France-Soir*, 3 juillet 1981). Pour la première fois sous la V^e République, le Premier Ministre est plus populaire que le Président de la République (23).

(18) Voir Jean-Luc PARODI et Olivier DUHAMEL, La popularité giscardienne : structure générale et évolutions catégorielles (1974-1980), *Pouvoirs*, n° 16, p. 155-164.

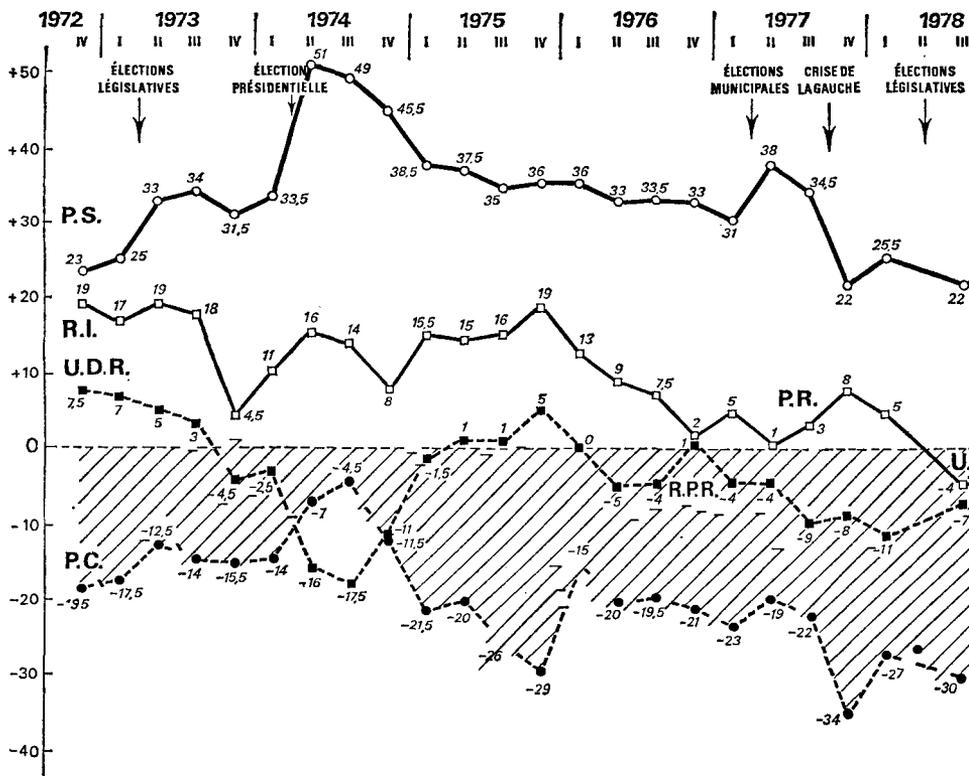
(19) Sondage IFOP, *France-Soir*, 3 juillet 1981.

(20) SOFRES, Confiance Mitterrand : 74 %, record absolu depuis la création de cette question, *Figaro-Magazine*, 5 juin 1981. Voir aussi le sondage BVA, *Paris-Match* daté du 10 juillet 1981.

(21) Il est successivement de 9,5 (en 1976-1977, de septembre à août), 12,6 (1977-1978), 15,4 (1978-1979), 13,3 (1979-1980) et 11,6 (septembre 1980-avril 1981).

(22) 14 % contre 16 % pour F. Mitterrand (premier sondage IFOP) ; 17 % contre 24 % (deuxième enquête SOFRES).

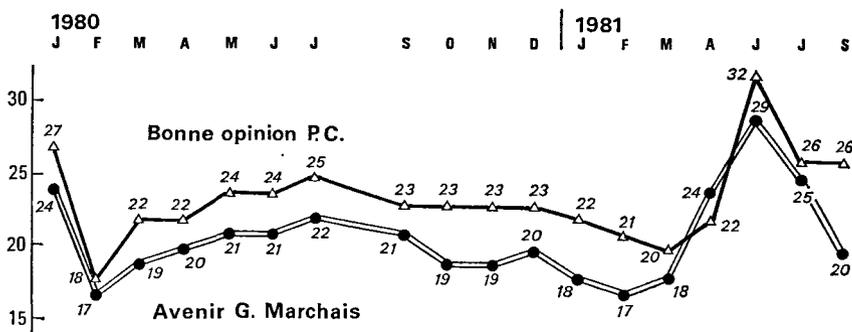
(23) J. Chaban-Delmas avait seulement et exceptionnellement égalé la popularité de G. Pompidou (voir Jean-Luc PARODI, Sur deux courbes de popularité, *RFSP*, XXI-1, février 1971, p. 133). Est-ce aujourd'hui le Premier ministre qui est exceptionnellement populaire ou le Président qui l'est moins ?



GRAPHIQUE 5. — Indice de satisfaction des partis politiques 1972-1981 (L'exception socialiste à l'insatisfaction dominante)

• La cote générale des partis politiques (graphique 5) confirme pour l'essentiel les évolutions constatées les années précédentes (24) : insatisfaction générale à laquelle seul fait exception le Parti socialiste (qui se stabilise avant l'élection présidentielle à son niveau minimal), records de mécontents pour l'UDF avec — 12 (moyenne trimestrielle), au troisième trimestre 1980 et — 18,5 au second trimestre de 1981 et pour le PC, — 46 au premier trimestre 1981. Seul le RPR était parvenu à remonter légèrement la pente depuis les difficultés de l'automne 1979. Ces diverses caractéristiques dessinaient en filigrane les principaux bouleversements des consultations électorales du printemps 1981, crise de l'électorat communiste, défaite du giscardisme, potentialités de développement du Parti socialiste. La victoire de F. Mitterrand va de ce fait permettre au PS d'atteindre à l'été sa cote la plus haute depuis sept ans, et au PC de redresser légèrement, grâce à son soutien, une image bien dégradée.

On reprendra brièvement ces caractéristiques pour chacune des grandes forces politiques françaises.



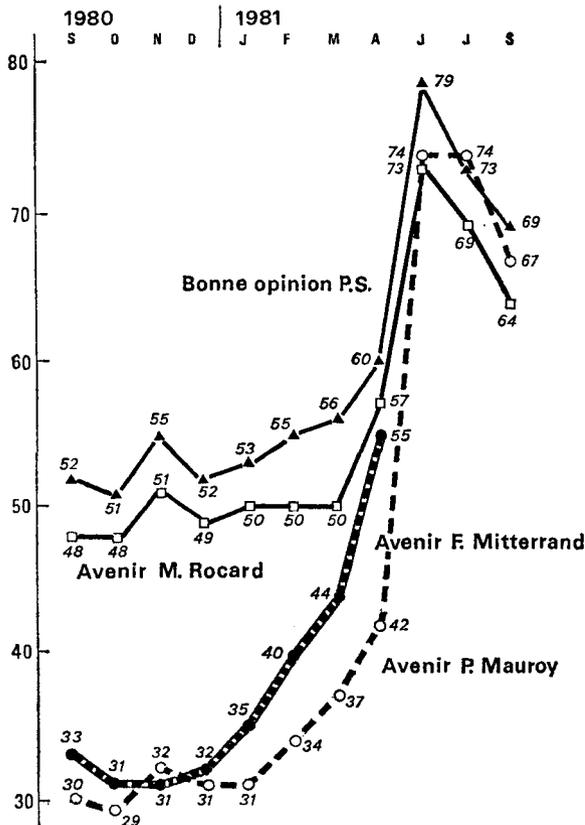
GRAPHIQUE 6. — L'évolution du PC et de son leader (SOFRES)
De la désunion impopulaire à l'union retrouvée

• Le PC (graphique 6), qui présente toujours un parallélisme général entre la courbe du Parti et celle de son leader, ne s'est jamais vraiment remis de la crise qu'ont provoquée dans l'opinion début 1980 les prises de positions spectaculaires de G. Marchais sur l'Afghanistan ; la lente remontée de 1980 est suivie d'une descente à la fin de l'année et au début de 1981 — les principaux événements de la campagne présidentielle de G. Marchais contribuant à cette dégradation —, et le secrétaire général du PC égalise même en février 1981 son record d'impopularité de février 1980. C'est son retour à l'union non conflictuelle qui provoque sa remontée du printemps.

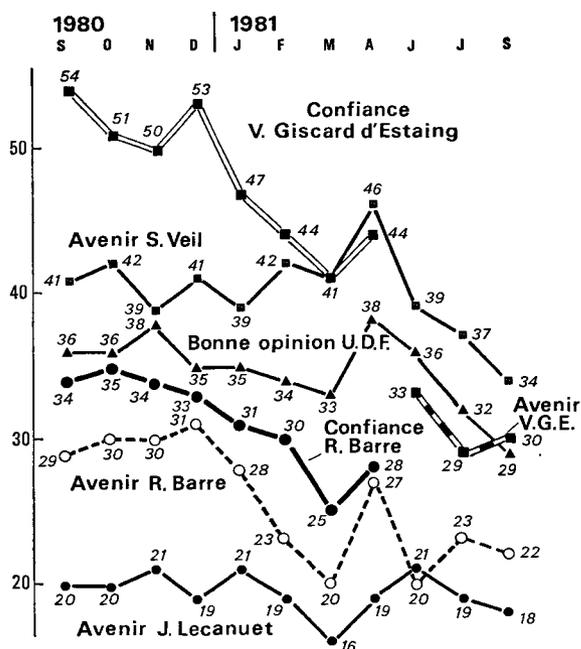
• Pour le PS, l'année 1980-1981 comporte clairement trois périodes (graphique 7). Dans un premier temps, on constate le maintien de la hié-

(24) Rappelons que la cote de chaque parti est calculée par simple soustraction (opinions positives moins opinions négatives). Voir cette Chronique, *Pouvoirs*, n° 10, 1979.

rarchie précédente, le ps un peu au-dessous de 50, la cote d'avenir de M. Rocard inférieure de seulement 3 à 4 points, celle de F. Mitterrand inférieure de près de 20 points. Dans un second temps, on assiste à la remontée de F. Mitterrand, de 31 en novembre, à 35 en janvier, 40 en février, 44 en mars et même 55 en avril : ici c'est bien le vote qui fait l'image et c'est parce qu'ils s'apprêtent à voter pour le seul représentant du changement modéré que nombre de Français lui souhaitent dans l'avenir un rôle important. Dans un troisième temps après l'élection, la logique des instituts de sondage (ici de la SOFRES) les conduit à ne pas mesurer la cote d'avenir du Président de la République ; F. Mitterrand disparaît donc de cet indicateur, mais apparaît en revanche sur le baromètre de confiance. Si la campagne avait fait la progression, l'élection fait le triomphe : le ps avec 79 % d'opinions favorables, P. Mauroy avec 74 % de cote d'avenir, M. Rocard avec 73 %, L. Jospin avec 55 % battent tous leurs précédents records

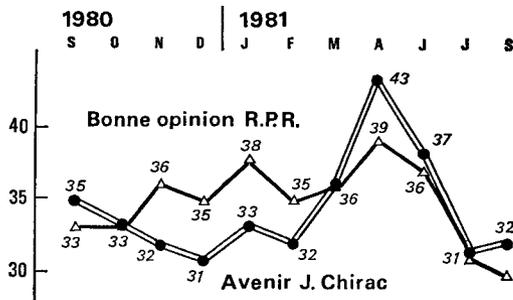


GRAPHIQUE 7. — L'évolution du ps et de ses leaders (SOFRES)
Quand le vote fait l'image



GRAPHIQUE 8. — L'évolution du centrisme et de ses leaders (SOFRES)
La dégradation de l'image présidentielle
et les difficultés du passage dans l'opposition

et atteignent des niveaux trop exceptionnels pour ne pas redescendre très vite, ce qu'ils font du reste dès le premier sondage de septembre. Une nouvelle cohorte d'hommes politiques arrive ainsi au premier plan de l'opinion publique et, S. Veil excepté, les huit acteurs politiques français les plus populaires appartiennent tous à la mouvance socialiste.



GRAPHIQUE 9. — L'évolution du RPR et de son leader (SOFRES)
Les bénéfices provisoires de l'antigiscardisme

● Les deux formations de droite (graphique 8 et 9) enregistrent dans leurs courbes les effets de la campagne présidentielle (dégradation giscardienne, provisoire remontée chiraquienne) et de ses résultats.

De ce profil d'une année exceptionnelle se dégagent ainsi trois traits qui concourent à ce que l'alternance au pouvoir aille de pair avec un profond bouleversement des popularités :

● **Les Président et Premier ministre sortant ont battu, en février 1981, les records absolus d'impopularité.** Le rejet des gouvernants en place (V. Giscard d'Estaing et R. Barre) était donc net trois mois avant l'élection présidentielle.

● **Les nouveaux Président et Premier ministre voient leur prise de fonctions accompagnée d'une popularité très élevée.** F. Mitterrand commence son septennat avec un indice de satisfaction inégalé depuis l'élection directe du Président. P. Mauroy est encore plus populaire.

● **La hiérarchie des popularités des personnalités politiques est bouleversée par l'apparition au premier plan d'hommes nouveaux.** La cote d'avenir SOFRES de juillet 1981 permet ainsi de distinguer trois groupes qui émergent : Mauroy (74 %), Rocard (69 %), Jospin (55 %), Delors (42 %), Crépeau (42 %), Defferre (42 %), Simone Veil (37 %), Jobert (33 %), Chevènement (31 %), Chirac (31 %) ; 10 personnalités au-dessus de 30 %, dont 8 appartenant à la nouvelle majorité.

Au total, l'opinion publique a précédé puis amplifié le changement de mai-juin 1981.

Chronique constitutionnelle française

(16 mai - 15 août 1981)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

ALTERNANCE

Bibliographie. — Jean-Luc Parodi, Sur quelques enseignements institutionnels de l'alternance à la française, *Revue politique et parlementaire*, n° 892.

— V. *Assemblée nationale, Dissolution, Président de la République.*

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bilan de la VI^e législature : 3 avril 1978 - 22 mai 1981* (v. supplément BAN, 22-5, n° 88). En dehors de son abrégement résultant de la dissolution, la troisième sous la V^e République, cette législature peut être caractérisée par les faits suivants. S'agissant de sa *composition*, sur un effectif de 491 sièges, 38 étaient détenus par des remplaçants de députés, 13 par des députés élus à l'occasion d'élections partielles, tandis qu'un siège était vacant (Nièvre, 3^e) suite à la démission de M. François Mitterrand (*JO*, p. 1619). Concernant ses *travaux législatifs*, l'AN, qui a tenu, par ailleurs, 4 sessions *extraordinaires* dont une à la demande de 315 députés en mars 1979 (cette *Chronique*, n° 10, p. 182), a voté 259 lois. Ces lois ont pour origine 229 projets (dont 98 autorisant l'approbation d'un engagement international), soit 88,5 % et 30 propositions, soit 11,5 %.

Par ailleurs, 5 commissions *spéciales* ont été constituées, 4 commissions *ad hoc* créées à propos de poursuites engagées contre des députés et un ancien ministre de l'intérieur.

Du point de vue du *contrôle* parlementaire, la question de confiance simple (art. 49, al. 1^{er}) a été posée une fois, le 19-4-1978 par le 3^e gouvernement Barre ; la question de confiance relative à un *texte* (art. 49, al. 3) 6 fois (cette *Chronique*, n° 13, p. 213) ; dans le même temps, la motion de censure offensive (art. 49, al. 2) était utilisée à 7 reprises. En outre, 6 commissions d'enquête et une commission de contrôle ont vu le jour.

Enfin, les *questions au gouvernement* ont connu un franc succès : 1 004 contre 576 questions orales simples, dont 5 avec débat, auxquelles il a été donné suite, sur un total de 736. Quant aux questions écrites, leur intérêt ne se dément pas : 46 063 ont été posés, 38 953 ont reçu une réponse.

En final, au-delà des chiffres, la VI^e législature aura été marquée par l'*affaïssement* du fait majoritaire, prélude à l'alternance.

— *Bureau*. Au cours de ses séances des 2 et 3-7 (AN, p. 38), l'Assemblée a procédé à l'élection de son bureau, à la proportionnelle des groupes. M. Louis Mermaz (S.) a été élu président. A ce propos, on observera que, pour la première fois depuis 1967, les membres du 2^e gouvernement Pierre Mauroy, y compris celui-ci, n'ont pas participé au vote (cette *Chronique*, n° 6, p. 205).

V. Commissions parlementaires.

Enfin, les délégations du bureau ont été constituées comme suit :

Mission	Président
Chargée de préparer les décisions du bureau en matière d'incompatibilités	Antoine Gissinger (RPR)
Chargée d'examiner la recevabilité des propositions de loi	Guy Ducoloné (c)
Chargée de l'informatique parlementaire	Jacques Maheas (s)
Chargée du contrôle de la radiodiffusion et de la télévision des débats	Christian Nucci (s)
Chargée d'examiner les demandes d'agrément des groupes d'études et d'amitié	Pierre Guidoni (s)

— *Composition*. L'état de grâce est à l'origine de la victoire *historique* du PS aux élections des 14 et 21-6 consécutives au décret de dissolution du 22-5. A l'élection présidentielle, on choisit ; aux législatives, on aménage.

Dans ce raccourci, M. Jacques Julliard (*Les dix clés de l'envol socialiste, Le Nouvel Observateur*, 4-7) résume le jeu institutionnel de la V^e République, parfaitement assimilé, il importe de le souligner, par les citoyens. Donner au Président les moyens de sa politique, comme devait l'indiquer le chef de l'Etat à Montélimar le 9-6 (*Le Monde*, 11-6), ce mot d'ordre simple devait se révéler décisif, pour le maintien, mieux la restauration, de la logique majoritaire, affectée depuis la crise de 1976, qui sous-tend la V^e République. Une rose pour Colombey, autrement dit, pour parler comme M. André Fontaine (*ibid.*, 17-7).

Pour conclure, sur ce thème, trois remarques méritent attention. D'une façon inédite, semble-t-il, l'ensemble des membres du 1^{er} gouvernement Pierre Mauroy qui briguaient un siège, soit 32 sur un total de 43, ont été élus. A l'opposé, leurs prédécesseurs ont connu des fortunes diverses : 26 ministres et secrétaires d'Etat de M. Raymond Barre étaient sur les rangs, 10 réussirent dont celui-ci (Rhône, 4^e), tandis que 16 étaient éliminés.

Dans le même temps, 9 sénateurs se présentaient, 5 ont été élus députés (v. *Sénat*).

Enfin, l'AN a poursuivi son renouvellement : 25 députés sortants ne se sont pas représentés, tandis que 23 d'entre eux, par ailleurs, entraient en lice comme suppléants (*Le Monde*, 9-6). Tant et si bien que 205 nouveaux ont été élus, dont 193 pour le PS. La moyenne d'âge au Palais-Bourbon est tombée à 49 ans contre 51 en 1978 et 55 en 1973 (cette *Chronique*, n^o 6, p. 192). Le groupe socialiste devient le plus jeune, plus de deux tiers de ses membres ont, en effet, moins de 50 ans, pour un tiers à l'UDF, un tiers au PC et un quart au RPR (*Bulletin quotidien*, 20-7).

— V. Commission mixte paritaire, Conseil constitutionnel, Elections législatives.

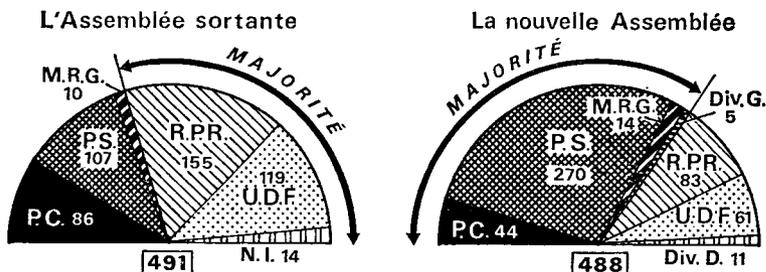
— Groupes parlementaires. Au 2-7 les groupes parlementaires ont été constitués selon le tableau ci-dessous (BAN, VII^e législature, n^o 1, p. 28).

Dénomination	Sigle	Mem- bres	Appa- rentés	Total	Président
Socialiste	s	265	20	285	Pierre Joxe
Communiste	c	43	1	44	André Lajoinie
Rassemblement pour la République	RPR	79	9	88	Claude Labbé
Union pour la Démocratie française	UDF	51	11	62	Jean-Claude Gaudin

11 députés, par ailleurs, sont non inscrits.

M. Jean Juventin (UDF) sera élu, le 5 juillet 1981 (*Polynésie française*, 1^{re})

En définitive, grâce au procédé de *projection* classique, l'AN élue présente la physionomie topique du parti *dominant*.



Source : *Le Monde*, 23 juin 1981.

N.B. — Le 1^{er} tour a eu lieu le 21 juin à Wallis et Futuna et en Polynésie française.

Le 2^e tour s'est déroulé le 5 juillet pour la 1^{re} circonscription de cette dernière.

— *Représentation par sexes*. En dépit d'un nombre limité de candidatures (358 au 1^{er} tour, soit 12,7 % et 29 au 2^e tour, soit 4,6 %), la représentation féminine poursuit sa lente progression (cette *Chronique*, n^o 6, p. 193) : 8 élues en 1973, 18 en 1978 et 26 en 1981, soit 5,3 % de l'effectif de l'Assemblée.

A cet égard, le PS devient également *dominant* avec 19 femmes contre 2 dans la précédente législature. Après la formation du 2^e gouvernement Pierre Mauroy, ce chiffre sera porté à 21, du fait de l'entrée de 6 suppléantes ; le PC n'en compte plus que 4 dans ses rangs, en revanche, son groupe sénatorial demeure le plus important (5 femmes sur un total de 8) ; le RPR dispose de 3 élues et l'UDF d'une seule (v. *Bulletin quotidien*, 7-7).

— *Représentation par catégories socioprofessionnelles*. La *République des enseignants* est désormais une réalité : 170 au total, soit le tiers des effectifs de l'AN, dont 137 pour le groupe socialiste. A l'inverse, les représentants des milieux patronal et agricole diminuent fortement, ainsi que les ouvriers, suite au reflux communiste. V. *Le Monde*, 8-8.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Amnistie*. En signe de joyeux avènement de M. François Mitterrand, si l'on peut s'exprimer ainsi et selon la *coutume constitutionnelle*, la loi 81-736 du 4-8 (p. 2138) porte amnistie de diverses infractions commises *avant* le 22-5. Pour la première fois, sous la V^e République, son champ d'appli-

cation s'étend, suite à l'amendement Suchod (s), aux sanctions *professionnelles* prononcées à l'encontre des *salariés protégés* (représentants du personnel et délégués syndicaux). V. M. L. Rassat, Sur les grâces et l'amnistie, *Le Quotidien de Paris*, 22-7.

— V. *Président de la République, Conseil supérieur de la magistrature.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* Chr. Autexier, L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République, *RDP*, 1981, p. 581 ; Le processus de la réforme locale dans les pays industrialisés, séminaire intern. du GRAL, Metz, novembre 1980, *Revue franç. d'adm. publique*, janvier 1981 ; La décentralisation en Europe occidentale, *Le Monde*, 24-7.

— *Nominations.* Parallèlement au changement de dénomination de la place Beauvau, M. Pierre Lalumière a été nommé délégué ministériel pour la décentralisation (décret du 9-6, p. 1723). V. *L'Express*, 7-8. En outre, pour la première fois, une femme a été nommée, mieux vaut tard que jamais, dans un emploi de préfet. Il s'agit de Mme Yvette Chassagne, conseiller-maître à la Cour des comptes, en poste dans le Loir-et-Cher (décret du 16-7, p. 2010). V. *Le Monde*, 10-7.

— *Projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.* Véritable *révolution tranquille*, ledit projet de loi (AN, n° 105), préparé par M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, a été soumis en première lecture à l'AN, lors de la session extraordinaire de juillet. Il consacre, pour l'essentiel, une évolution déjà perceptible, s'agissant des communes et des départements en posant le principe selon lequel les actes des autorités compétentes sont désormais *exécutoires de plein droit* ; les tutelles *a priori* exercées jusqu'à ce jour, par le représentant de l'Etat, disparaissent. A l'avenir, seul un contrôle *juridictionnel a posteriori* sera effectué, respectivement, par le tribunal administratif, à l'initiative du *commissaire de la République*, successeur du préfet, et, en matière financière, par la *chambre régionale des comptes*, créée à cet effet.

Par ailleurs, le président du conseil général devient *l'exécutif* départemental, comme le prévoyait déjà la Constitution de 1946.

Concernant la *région*, dans ses limites territoriales actuelles, elle est érigée en *collectivité locale*, au sens de l'article 72 de la Constitution. Par voie de corollaire, les membres du conseil régional seront élus au suffrage universel *direct* ; le président du conseil régional sera l'exécutif régional ; la région disposera de ses propres services, enfin ses actes seront soumis au régime juridictionnel précité. L'Etat sera représenté par un *commissaire de la République*. Toutefois, à *titre transitoire*, la région conservera son

caractère d'établissement public, avec cependant des compétences élargies. La réforme devrait entrer en vigueur, à cet égard, début 1983.

Sans se dissimuler les résistances de tous ordres auxquelles le projet Defferre se heurtera, et d'abord celles d'autres ministères, dont celui du budget, *l'heure de vérité* sonnera assurément à l'occasion du vote de lois d'accompagnement, portant respectivement sur la répartition des *compétences* et plus encore des *ressources* entre l'Etat et les collectivités territoriales. *Dans ce domaine, vous faites l'histoire*, lancera à juste titre, le Premier ministre aux députés, le 2-8 (*Le Monde*, 4-8).

C'est à ces conditions que la *constitution administrative*, chère à André Hauriou, héritée des Capétiens et confortée par les Jacobins et Napoléon, sera enfin abrogée. V. G. Defferre, Ce que sera la nouvelle France, *Le Nouvel Observateur*, 18-7.

— V. *Libertés publiques, Loi.*

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Deux CMP ont été constituées pendant la session extraordinaire : sur le projet d'amnistie, déposé en 1^{re} lecture devant le Sénat (texte adopté conforme), et sur la loi de finances rectificative (texte rejeté par le Sénat et « dernier mot » de l'AN après adoption par le Sénat, en nouvelle lecture d'une rédaction différente).

Composition : les représentants de l'AN à la CMP sur la loi de finances rectificative ont été désignés à la proportionnelle (*Le Monde*, 30-7).

— V. *Opposition.*

COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

— *Commissions permanentes.* A l'issue du scrutin, l'AN a renouvelé le 7-7 les bureaux desdites commissions, après qu'un accord eut été réalisé au sein de la majorité et plus précisément entre les diverses *sensibilités* du parti gouvernemental : les nouveaux présidents sont MM. Claude Evin (s) (aff. culturelles, familiales et sociales) ; Maurice Faure (app. s) (aff. étrangères) ; Louis Darinot (s) (défense nationale) ; Christian Goux (s) (finances) ; Raymond Forni (s) (lois) ; Gustave Ansart (c) (production).

Enfin, M. Christian Pierret (s) a été élu rapporteur général de la commission des finances.

— V. *Assemblée nationale, Opposition, Parlement.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* L. Favoreu, La jurisprudence du cc en 1980, *RDP*, 1981, p. 621 ; L. Philip, La décision sécurité et liberté, *ibid.*, p. 561 ; J. Rivero, Filtrer le moustique et laisser passer le chameau, *AJDA*, 1981, p. 275 ; Ch. de Gournay, Le cc et la loi sécurité et liberté, *ibid.*, p. 278 ; J. Morange, Les vérifications d'identité, *ibid.*, p. 285.

— *Condition des membres.* M. Valéry Giscard d'Estaing, membre de droit et à vie (cette *Chronique*, n° 18, p. 178) a prononcé un discours à Beaumont le 8-6 (*Le Monde*, 10-6) dans le cadre de la campagne électorale de M. Wolff (UNM), dans la 2^e circonscription du Puy-de-Dôme, qu'il avait représentée de 1956 à 1973. Au surplus, il n'a pas participé, à ce jour, à l'activité du cc. A preuve, les décisions du 10-7, en matière électorale.

— *Décisions.* 11-6, François Delmas, p. 1725. 10-7, 81-896 à 81-944, p. 1976 et 1993. V. *Contentieux électoral*.

— *Contentieux électoral. Préliminaires.* Saisi d'une requête de M. F. Delmas, tendant à l'annulation des décrets du 22-5 convoquant les collèges électoraux à la suite de la dissolution de l'AN (n° 81-627, 81-628 et 81-629, *JO*, p. 1632), le cc a rejeté la demande mais après avoir affirmé sa *compétence* (décision du 11-6, p. 1725. V. *AJDA*, 1981, 357, note Cl. Goyard). Il rompt ainsi avec une jurisprudence inaugurée par la décision Rebeuf du 12-12-1958 (*GD*, p. 7), en vertu de laquelle il n'acceptait, en matière électorale, de ne se prononcer que sur les *résultats* des élections. Cette attitude présentait l'inconvénient de maintenir un « angle mort » dans le contrôle juridictionnel, selon l'expression de L. Favoreu (cité par F. Luchaire, *Le CC*, « *Economica* », 1980, p. 305), dès lors que le CE se déclarait lui-même incompétent dans cette matière, comme il l'avait rappelé huit jours plus tôt après avoir été saisi de la même requête par M. Delmas : « Il n'appartient qu'au cc, qui est, en vertu de l'art. 59 de la Constitution (...), juge de l'élection des députés à l'AN, d'apprécier la légalité des actes qui sont le préliminaire des opérations électorales » (c, 3-6-1981, Delmas, confirmant la jurisprudence Bellot, CE, 14-6-1963, *RDP*, 1963, 1211).

Aucune disposition n'attribuant explicitement au cc le pouvoir de se prononcer, *préalablement aux élections*, sur des actes tels que les décrets de convocation, il lui fallait justifier cette compétence. Avec quelque hardiesse, il l'a déduite de l'art. 59 selon lequel « le cc statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés » : la décision du 11-6 observe que cette mission, conformément à l'ord. du 7-11-1958, s'exerce *habituellement* par l'examen des contestations élevées contre les résultats acquis dans les diverses circonscriptions, mais que, les griefs invoqués mettant en cause la régularité de l'ensemble des opérations électorales organisées par les décrets incriminés, il est donc *nécessaire* que,

pour accomplir la mission qui lui est confiée par l'art. 59, le CC statue avant le 1^{er} tour de scrutin.

Sa compétence ainsi établie, le CC rejette l'argumentation de M. Delmas selon laquelle les décrets visés méconnaîtraient les dispositions, de valeur législative, du code électoral concernant le calendrier du dépôt des candidatures (21 jours avant le scrutin), de l'ouverture de la campagne (20 jours) et du scrutin lui-même (le 5^e dimanche après la publication du décret de convocation) : publiés le 23-5, les décrets fixaient le scrutin au 14-6 (4^e dimanche), le dépôt des candidatures au 31-5 et la campagne au 1-6 (14 et 13 jours avant le scrutin) ; ils seraient donc illégaux (la même situation s'était présentée après la dissolution de 1968 : cf. Luchaire et Conac, *La Constitution de la République française*, Economica, 1979, p. 322). A quoi le CC répondit que l'art. 12 de la Constitution qui dispose que les élections « ont lieu 20 jours au moins après la dissolution » prévaut sur les dispositions législatives du code électoral, lesquelles ne concernent d'ailleurs point le cas d'élections consécutives à la dissolution.

La décision du 11-6 fait ainsi application de la théorie des *pouvoirs inhérents* pour étendre la compétence du CC dans des conditions non prévues par les textes et pour apprécier directement la conformité à la Constitution d'actes réglementaires, dès lors que cette appréciation était nécessaire à l'accomplissement de la mission attribuée par son art. 59. Dans l'hypothèse où les décrets incriminés auraient été jugés irréguliers, ils n'auraient pas pour autant été annulés, car l'art. 44 de l'ord. du 7-11-1958, qui précise l'application de l'art. 59, dispose que la décision du CC « n'a d'effet juridique qu'en ce qui concerne l'élection dont il est saisi » (cf. Luchaire, *op. cit.*, p. 318) : au cas, improbable, où les décrets n'auraient pas été rapportés, le CC n'aurait donc pu qu'annuler toutes les élections contestées devant lui...

— *Contentieux électoral. Décisions.* 15 requêtes ont été rejetées (JO, p. 1976 et 1993) le 10-7, la plupart pour inobservation des délais (une requête du 16-6 concernait même l'élection des *sénateurs* de la Charente en septembre 1980 !) ; comme visant toutes les élections de l'AN ; concernant le remboursement des frais électoraux (autre « angle mort » du contrôle juridictionnel) ; ou invoquant des faits sans effets sur les résultats ; en outre le CC donne acte de deux désistements.

CONSEIL DES MINISTRES

— *Composition.* Le 1^{er} conseil des ministres du nouveau septennat s'est réuni le 24-5 (*Le Monde*, 26-5). Il comprenait l'ensemble des membres du gouvernement, comme à l'époque du général de Gaulle. Au demeurant, seuls les secrétaires généraux de la présidence de la République et du gouvernement, à l'exclusion du porte-parole de l'Élysée, y assistent dorénavant. On remarquera, enfin, qu'à l'issue du conseil, le chef de l'État

et le gouvernement ont posé pour les photographes, renouant ainsi avec la pratique interrompue depuis la formation du gouvernement Michel Debré, en janvier 1959, sous la présidence du général.

— V. *Gouvernement.*

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

— *Réforme.* Présidant le CSM le 25-6, M. F. Mitterrand y a prononcé une allocution dont le texte a été rendu public. Le chef de l'Etat, qui marquait ainsi l'importance qu'il attache au rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire que lui attribue l'art. 64, indique que la mise en œuvre de ce principe implique à terme la réforme du CSM : « Cette réforme devra porter tant sur le contenu de ses attributions pour ce qui concerne la nomination, la promotion et la discipline des magistrats du siège, que sur le mode de désignation de ses membres qui, s'agissant des représentants du corps judiciaire, devra recourir au mécanisme de l'élection. Elle sera engagée le moment venu, lorsque les circonstances le permettront et en conformité avec la Constitution » (*Le Monde*, 27-6).

DISSOLUTION

Le Président de la République, qui a pris ses fonctions le 21-5 et nommé le même jour le PM, a signé le 22 le décret de dissolution de l'AN (p. 1632), après avoir procédé aux consultations exigées par l'art. 12. A ce propos, M. Chaban-Delmas, président de l'AN, a fait savoir qu'il avait indiqué au chef de l'Etat « qu'il eût été préférable que le nouveau gouvernement vînt exposer son programme devant la représentation nationale pour que celle-ci puisse en discuter et, le cas échéant, le repousser par un vote délibéré » (*Le Monde*, 23-5). C'est la première fois, semble-t-il, que la teneur d'une telle consultation est immédiatement rendue publique.

En même temps que le décret de dissolution, le *JO* du 23-5 (p. 1632) a publié trois décrets convoquant les collèges électoraux et fixant le déroulement des opérations électorales ; « vu l'urgence », il est précisé pour chacun de ces textes qu'il « entrera immédiatement en vigueur » (sur la question des délais, v. *CC*, *Contentieux électoral*, *Préliminaires*).

Le Sénat peut se réunir après la dissolution de l'AN (cf. Luchaire et Conac, *La Constitution de la République française*, Economica, 1979, p. 320), mais son bureau a décidé de ne pas tenir de séances publiques pendant la période électorale (*Le Monde*, 30-5). V. *Sénat*.

— V. *Elections législatives.*

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

— *Bibliographie.* P. Martin, Les élections législatives partielles en France de 1973 à 1980, *RFSP*, 1981, p. 535 ; J. Julliard, Les dix clés de l'envol socialiste, *Le Nouvel Observateur*, 4-7 ; Les élections législatives de juin 1981, *Dossiers et documents*, *Le Monde*, 1981.

— *Convocation des collèges électoraux.* Le scrutin s'est déroulé, selon le délai visé à l'art. 12 de la Constitution, les 14 et 21-6 (décret du 22-5, p. 1632). Toutefois, s'agissant de la Polynésie française et de Wallis et Futuna, un autre calendrier a été retenu par un décret du même jour (p. 1633), en raison de *particularités géographiques*, comme du reste en 1968, conformément à l'art. 2 de la loi 66-1023 du 29-12-1966. Soit : 1^{er} tour, le 21-6 ; 2^e tour, le 28-6 pour celles-ci et 5-7, pour celle-là.

— V. CC, *Contentieux électoral, Préliminaires.*

— *Préliminaires. Campagne radiotélévisée des partis et groupements.* En raison de l'abrégement du calendrier des élections législatives, un décret n° 81-630 du 23-5 précise, par dérogation aux dispositions du décret n° 78-21 du 9-1-1978 (cette *Chronique*, n° 5, p. 180), la date à laquelle les demandes devront parvenir au président de la commission prévue par ce texte pour établir la liste des partis et groupements habilités à utiliser les antennes nationales. La composition de ladite commission a été fixée par un arrêté du PM du 26-5 (p. 1646). Les modalités des demandes ont fait l'objet d'un avis du ministre de l'intérieur (p. 1639).

Un décret du 26-5 (p. 1646) fixe la composition de la commission prévue à l'art. L. 167-I du code électoral pour déterminer les modalités et les horaires des émissions (cette *Chronique*, 5, p. 180) ; son président est M. Jacques Boutet, conseiller d'Etat, et ses membres MM. J. Gouesque, conseiller à la cour de cassation et M. P. Aymard, conseiller-maître à la Cour des comptes. Un avis du PM (p. 1660) publie les dispositions arrêtées par cette commission qui a pris la dénomination de *commission nationale de contrôle de la campagne* (p. 1719), par analogie sans doute avec la commission nationale de contrôle pour l'élection présidentielle prévue par le décret du 14-3-1964.

— V. *Sondages.*

— *Candidatures.* La brièveté du délai de dépôt des candidatures qui s'achevait le 31-5 a contribué à réduire leur nombre (cette *Chronique*, n° 6, p. 199). Selon les estimations du ministère de l'intérieur, 2 809 compétiteurs, dont 358 femmes, sont entrés en lice, au 1^{er} tour, contre 4 268 en 1978. D'où la chute de la *moyenne de sièges*, qui passe de 8,69 à 5,72.

Le désistement d'un suppléant avant la clôture du dépôt des candidatures fait obstacle à l'enregistrement de celle du titulaire. TA Grenoble, 3-6. V. Conclusions R. Viargues, *AJDA*, 1981, p. 362.

— *Résultats.* Les élections législatives, conséquence du choix présidentiel opéré, ont été marquées, à l'opposé de celles de mars 1978 (cette *Chronique*, n° 6, p. 201) par une forte abstention. Cette dernière a pratiquement doublé par rapport au taux enregistré au 1^{er} tour du scrutin présidentiel : 29,7 % contre 14,4 %. Outre... des circonstances climatiques exceptionnelles, le 14-6, le phénomène souligne, si besoin était, le caractère *décisif* dans l'esprit public de la désignation du chef de l'Etat.

La gauche, pour la première fois sous la V^e République, et tout particulièrement le PS, remporte un franc succès. Ce dernier est promu, après le mouvement gaulliste, au rang et prérogatives de *parti dominant*.

Parti *dominant*, sur le plan sociologique, il réalise l'exploit d'arriver en tête de toutes les catégories socioprofessionnelles (enquête SOFRES, *Nouvel Obs.*, 4-7) ; parti *dominant*, au plan politique, telle l'UDR aux élections de juin 1968, il détient à *lui seul* la majorité *absolue* des sièges au Palais-Bourbon (285 sur 491). Reste, cependant, à rappeler que la *prime* inhérente au scrutin majoritaire a joué, cette fois, en sa faveur : 49,2 % des suffrages se convertissent en 58,1 % des mandats. La *nationalisation* de son électorat à la mesure du phénomène d'*urbanisation* pour l'essentiel, amorcé lors des élections locales de 1976 et de 1977 est confirmée. 21 départements disposent désormais d'une représentation unicolore. Seules demeurent quelques *terres de mission*, l'Ouest (Mayenne, Maine-et-Loire), l'Est (Bas-Rhin, Haut-Rhin), le Massif central (Lozère, Aveyron, Cantal) entre autres.

Pour sa part, perdant la moitié de ses élus, le PC subit un grave revers (16,1 % des voix) qui confirme l'échec de M. Georges Marchais au scrutin présidentiel. En l'occurrence, l'argument *circonstanciel* avancé à ce moment, selon lequel les électeurs communistes auraient voté par *anticipation* pour M. François Mitterrand, ne peut camoufler la crise *structurelle* qui l'affecte. Le *rééquilibrage* de la gauche poursuivie depuis Epinay revêt, à bien des aspects un caractère *irréversible*, en raison de la *marginalisation* du PC. La métamorphose de la gauche, au cours de la dernière décennie a rendu possible l'alternance, ou si l'on préfère, mis fin à la *dramatisation* de notre vie politique comparée à celle des autres démocraties.

L'ancienne majorité, regroupée sous la dénomination *Union pour la Nouvelle Majorité* (UNM) a été récusée, en dépit de l'unité de candidature réalisée entre le RPR et l'UDF. L'explication résulte de diverses causes : la révocation populaire de M. Giscard d'Estaing, l'animosité à l'égard de M. Jacques Chirac, le programme défensif et plus encore, peut-être, l'*usure* des hommes et des idées. En fin de compte, avec 22,4 % des voix, le RPR obtient 17,3 % des sièges ; l'UDF pour sa part totalise 18,6 % des voix de 13 % des mandats.

La logique des *désistements* à gauche et à droite, combinée avec la *clause*

de représentativité, a débouché, comme en 1978, sur la généralisation des duels au second tour. Une seule triangulaire est à citer, toutefois : *Bas-Rhin*, 4^e. Dans le même ordre d'idées, 10 candidats uniques de gauche se sont présentés, dans le cadre du scrutin de ballottage.

En définitive, la *totalisation* des voix et des sièges se présente comme suit :

I. — Totalisation des voix

	1 ^{er} tour		2 ^e tour	
	491 circonscriptions		334 circonscriptions	
		%		%
Inscrits	36 342 827		25 816 589	
Votants	25 559 133	70,3	19 213 396	74,4
Suffrages exprimés	25 191 042	69,3	18 700 109	72,4
EXG	343 721	1,4	3 517	
COM	4 065 540	16,1	1 303 587	7
SOC	9 432 537	37,4	9 198 332	49,2
DVG	195 641	0,8	112 481	0,6
ECO	271 688	1,1		
RPR	5 249 670	20,8	4 191 482	22,4
UDF	4 829 329	19,2	3 481 849	18,6
DVD	712 494	2,8	408 861	2,2
EXD	90 422	0,4		

Source : Ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

II. — Totalisation des sièges

Nuances	Sortants	Elus	Balance
COM	86	44 (9 %)	— 42
SOC	116	285 (58,1 —)	+ 169
DVG	2	5 (1 —)	+ 3
RPR	152	85 (17,3 —)	— 67
UDF	123	64 (13 —)	— 59
DVD	12	8 (1,6 —)	— 4
Totaux	491	491	0

Source : Ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

— V. Contentieux électoral, Eligibilité.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Discussion.* M. Debré, au nom du groupe RPR, a opposé, le 27-7, l'irrecevabilité au projet droits et libertés des communes, des départements et des régions, en invoquant le Préambule (le projet permet à une section du peuple de s'attribuer l'exercice de la souveraineté), et l'art. 72 (pouvoirs des préfets et création d'une catégorie nouvelle de collectivités territoriales). Après les réponses du ministre et du rapporteur, le président de séance, M. Seguin (RPR), autorisa M. Debré à reprendre la parole, ce que relevèrent M. Defferre, ministre d'Etat, et M. Forni, président de la commission des lois, qui invita le président à faire respecter le règlement, d'autant que selon une pratique classique (cette *Chronique*, n° 10, p. 171), l'exception d'irrecevabilité devait être suivie d'une *question préalable* du groupe RPR et d'une motion de renvoi du groupe UDF. M. Seguin répondit que « l'art. 56, 3 du règlement, qui permet au président, dans l'intérêt de la discussion, de donner la parole à un orateur pour répondre au gouvernement ou à la commission, a une portée générale » (p. 325-334).

— V. *Rappel au règlement.*

GOUVERNEMENT

— *Nomination du 1^{er} gouvernement Mauroy.* Le chef de l'Etat a nommé par un décret du 21-5 (p. 1622) M. Pierre Mauroy, député-maire de Lille, au poste de Premier ministre ; les autres membres du gouvernement ont été nommés par un décret du 22-5 (p. 1630).

Le 15^e gouvernement de la V^e République (*Le Monde*, 24/25-5) appelle un certain nombre d'observations.

Premier gouvernement de la gauche depuis 1959, il se compose, pour l'essentiel, de socialistes (39 membres sur un total de 43), 3 radicaux de gauche (MM. Maurice Faure, M. Crépeau et F. Abadie) et M. M. Jobert (Mouvement des démocrates). En revanche, il ne comprend aucun représentant du PC, bien que celui-ci ait rejoint la majorité présidentielle. Son entrée sera différée jusqu'aux élections législatives, lorsque la victoire du PS sera parachevée.

Concernant ses *structures*, en dehors de changements de dénominations (le ministère des affaires étrangères devenant celui des *relations extérieures*, comme sous Talleyrand, la place Beauvau accueillant le ministère de l'*intérieur et de la décentralisation*, la condition féminine s'effaçant au profit des *droits de la femme*), de nouveaux ministères sont créés : ceux de la *solidarité nationale* (pourquoi n'avoir pas songé au dernier terme de la trilogie républicaine, la *fraternité* ?), du *temps libre* et de la *mer*. Enfin et surtout, le *remembrement* s'opère à un double point de vue. L'unité de la rue de Rivoli brisée, au moins sur le papier (cette *Chronique*, n° 6, p. 204), est reconstituée sous l'aspect du ministère de l'*économie et des finances*.

De manière topique, renaît le ministère de l'éducation nationale, par suite de la disparition de celui des universités.

S'agissant de la *hiérarchie gouvernementale*, le 1^{er} gouvernement Mauroy renoue avec la tradition de la V^e République, tout en l'actualisant. Le titre de *ministre d'Etat*, abandonné depuis le 2^e gouvernement Raymond Barre, en mars 1977 (*ibid.*, n^o 2, p. 182) est restitué aux chefs de file des tendances du ps (MM. Gaston Defferre, Michel Rocard, Jean-Pierre Chevènement) ; attribué pour la première fois à une femme, l'espace d'un mois, il est vrai (Mme Nicole Questiaux), et décerné aux représentants des autres tendances de la majorité présidentielle, à l'exception du MRC (MM. Michel Jobert pour les gaullistes de gauche et Charles Fiterman pour le PC dans le cadre du 2^e gouvernement Pierre Mauroy, formé en juin).

Par ailleurs, le titre de *ministre délégué* connaît une *extension*, au détriment de celui de secrétaire d'Etat. En dehors des ministres délégués auprès du Premier ministre, dans l'acception *originnaire* du terme (droits de la femme, relations avec le Parlement et fonction publique et réformes administratives dans le 2^e gouvernement Pierre Mauroy), il en existe désormais aux côtés de *ministres ordinaires* (relations extérieures, économie et finances, temps libre et industrie). Deux précédents, cependant, peuvent être cités à cet égard : celui de M. André Bettencourt, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères dans le 1^{er} gouvernement Messmer en 1973, et celui de Robert Boulin, ministre délégué auprès du Premier ministre et de l'économie et des finances, dans le 1^{er} gouvernement Barre (1976-1977).

Dernière considération, à ce stade de la présentation, la catégorie des secrétaires d'Etat recouvre son *unité*, avec la suppression de celle des secrétaires d'Etat *autonomes* créée en 1974 (gouvernement Jacques Chirac).

En dernière analyse, *la condition des membres du gouvernement* incite à diverses réflexions.

Au terme d'un dosage géographique classique, les parlementaires y détiennent, par rapport aux techniciens, *la part précipitaire* : 30 sur un effectif de 43, dont 3 sénateurs (MM. Quilliot, Courrière, et Debarge). Dans le 2^e gouvernement Mauroy, formé à l'issue du scrutin de juin, ce chiffre sera porté à 34 sur un total de 44. Le nombre de sénateurs, pour sa part, demeurera stable, M. Le Pors remplaçant M. Debarge. Au demeurant, il en ira de même de la *représentation féminine*, en dépit de la progression enregistrée aux élections législatives. Soit 6 femmes, chiffre atteint dans le 2^e gouvernement Raymond Barre (cette *Chronique*, n^o 2, p. 182) : 4 ministres et 2 secrétaires d'Etat en mai ; 5 ministres et une secrétaire d'Etat en juin. A ce propos, il n'est pas sans intérêt d'observer que la disparition du titre de ministre d'Etat (*supra*) est, somme toute, compensée par la promotion de Mme Catherine Lalumière, ministre de la consommation. Au reste, pour la première fois, le portefeuille *politique* de l'agriculture revient à l'une d'entre elles, Mme Edith Cresson.

Enfin, il y a lieu d'évoquer, pour l'essentiel, la *neutralisation* du régime des incompatibilités. La dissolution de l'AN a ôté aux députés devenus

ministres, le même jour, leur qualité originale. En outre, la *franchise* d'un mois, au terme de laquelle l'option est exercée par l'intéressé, a coïncidé avec la durée même du 1^{er} gouvernement Mauroy. Cette éventualité a visé les sénateurs, ainsi que les représentants au Parlement européen, Mmes Roudy et Cresson et MM. Delors et Faure.

En revanche, le régime des incompatibilités retrouvera ses droits lors de la formation du 2^e gouvernement Mauroy, le 23-6. A ce propos, la pratique antérieurement observée, en dehors de l'hypothèse visée par la loi du 22-5-1976 relative à l'Île-de-France, selon laquelle un ministre ne pouvait présider un *conseil régional* (v. A. Hauriou et J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7^e éd., 1980, p. 1006), a été diversement suivie. Tandis que deux d'entre eux étaient réélus, MM. Gaston Defferre (*Provence - Côte-d'Azur*), André Labarrère (*Aquitaine*), un était élu, M. Laurent Fabius (*Haute-Normandie*), trois y renonçaient, dans le même temps : MM. Pierre Mauroy (*Nord - Pas-de-Calais*), André Chandernagor (*Limousin*) et Alain Savary (*Midi-Pyrénées*) (*Le Monde*, 5/6-7). Toutefois, le chef de l'Etat, au conseil des ministres du 8-7 (*ibid.*, 10-7) a formulé le vœu que le *non-cumul* demeure. Les ministres concernés s'y sont engagés pour la fin de l'année.

La pratique antérieure a été respectée sous d'autres aspects.

M. Mitterrand a indiqué (*Le Monde*, 30-6) à M. Crépeau que sa qualité de président du MRC était incompatible avec celle de ministre de l'environnement. Au surplus, il a considéré, à son tour (cette *Chronique*, n° 6, p. 204), qu'un échec électoral n'était pas redhibitoire, s'agissant de M. Fiterman (c) battu dans le Val-de-Marne (2^e), nommé dans le 2^e gouvernement Mauroy.

— *Démission du 1^{er} gouvernement Pierre Mauroy.* Au lendemain du second tour des élections législatives et conformément à la coutume constitutionnelle, M. Pierre Mauroy a remis au chef de l'Etat, le 22-6 (*Le Monde*, 24-6), la démission de son gouvernement, *le plus bref* (30 jours), pour l'heure, de la V^e République. Un décret du même jour (p. 1779) de celui-ci nomme à nouveau celui-là Premier ministre.

— *Nomination du 2^e gouvernement Pierre Mauroy.* Le 16^e gouvernement constitué suite au décret du 23-6 (p. 1786) revêt, à bien des aspects, un caractère *historique*, en raison de la présence, pour la première fois depuis 1947, de quatre ministres communistes (*Le Monde*, 25-6).

Il s'agit de MM. Fiterman, ministre d'Etat, ministre des transports, Le Pors, sénateur, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives ; Ralite, député, ministre de la santé, et Rigout, député, ministre de la formation professionnelle.

A ce propos, on notera qu'en dehors de l'Islande et de Saint-Marin, la France occupe, désormais, une position originale en Europe occidentale. Les préoccupations de nos partenaires, qui relèvent de l'*ingérence* manifeste, devaient coïncider avec la visite, le lendemain, à Paris, du vice-président américain.

L'entrée du PC au gouvernement constitue un aboutissement naturel, sans songer au contre-feu social, tant du point de vue *politique* (accord électoral de désistement du 4-6, *ibid.*, 5-6, et déclaration commune du 23-6, *ibid.*, 25-6) et plus encore, du point de vue *institutionnel*. La logique *majoritaire* de la V^e République observée à ce jour veut que le gouvernement représente les *diverses* composantes de la majorité présidentielle. Du reste, le Premier ministre l'affirmera sans ambages, le 23-6 : *c'est la façon la plus naturelle d'honorer tous ceux qui se sont rassemblés dans la majorité présidentielle... Nous avons estimé que tous ceux qui avaient voté pour François Mitterrand, pour ses options, et tous ceux qui avaient voté pour le changement, devaient être représentés au gouvernement (ibid., 25-6).*

— V. Conseil des ministres, Membre du gouvernement, Rappel au règlement, Responsabilité gouvernementale.

GROUPES

— V. Assemblée nationale, CMP, Ordre du jour, Questions, Rappel au règlement.

HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Composition*. L'AN a élu les 12 juges titulaires le 16-7 (*Bulletin AN*, 3, p. 32) qui comprennent des députés de tous les groupes ; le Sénat ayant procédé à ses nominations après le dernier renouvellement (cette *Chronique*, 17, p. 204), la Haute Cour est donc constituée.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Irresponsabilité*. Un jugement du tribunal de Paris du 2-7 (*Le Monde*, 5/6-7) a débouté le dirigeant d'une entreprise qui avait intenté un procès en diffamation contre M. Raymond Forni, député socialiste de Belfort. Celui-ci a rapporté la preuve des faits allégués dans des lettres qu'il avait adressées, entre autres, au ministre de l'industrie et au préfet du territoire. En retenant sa compétence, à l'égard d'un acte *détachable* du mandat parlementaire (cette *Chronique*, n° 6, p. 206), le juge civil a correctement interprété l'art. 26, al. 1^{er}, de la Constitution.

IRRECEVABILITÉ

— *Art. 40*. Le président de la commission des finances ayant estimé irrecevable un amendement de M. Frédéric-Dupont (app. RPR) détachant l'essence pour les taxis, l'auteur de l'amendement a rappelé (p. 213) que

le « gage » proposé était celui qui figurait dans un amendement déposé le 21-10-1980, notamment par MM. Fabius, Pierret et Rocard, et alors jugé recevable (un vote bloqué avait permis au Gouvernement de l'écarté).

— *Art. 127, al. 3 du R.* Tout amendement tendant à introduire dans un texte législatif ordinaire une disposition de caractère *organique* étant irrecevable, M. A. Richard, rapporteur de la commission des lois, s'est opposé à un amendement de M. Seguin (RPR) en tant qu'il édictait une incompatibilité entre les fonctions de président du conseil général et celles de parlementaire (p. 688). S'agissant des membres du Gouvernement, le rapporteur s'est interrogé sur la constitutionnalité de l'amendement, l'art. 23 énumérant selon lui de manière *limitative* les fonctions incompatibles avec celles de membre du Gouvernement, auxquelles une loi ordinaire ne pourrait ajouter une incompatibilité supplémentaire ; mis aux voix, l'amendement a été repoussé (p. 689).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* R. Gassin, *La liberté individuelle devant le droit pénal*, Sirey, 1980 ; J. Y. Plouvin : Les limites de la ratification par la France des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, *Journaux jud. associés*, 11-7 ; CE, 16-1, Boubacar Conté, *AJDA*, 1981, p. 366, à propos de la commission de recours des réfugiés.

— *Liberté de la presse.* Le centenaire de la liberté de la presse, venant après celui du droit de réunion et la laïcité de l'école, a donné lieu, entre autres, à une déclaration de M. Pierre Mauroy, en conseil des ministres, le 30-7 (*Le Monde*, 1-8) : *Les modifications apportées lui ont conservé son caractère symbolique en raison des principes qu'elle pose et des règles précises qu'elle édicte. La liberté de la presse a besoin du soutien quotidien de la nation et du gouvernement. Les efforts engagés, depuis l'ordonnance du 26 août 1944 sur le statut économique de la presse, seront poursuivis. Le droit de la presse devra être adapté à l'apparition des nouvelles technologies de la communication en s'inspirant de la voie ouverte par le législateur de 1981 : celle de la liberté et de la tolérance.*

— V. par ailleurs : J. Sauvageot, La presse et le changement, *Le Monde*, 30/31-7 et 1-8.

— *Libre administration des collectivités territoriales.* L'art. 72 de la Constit. (cc, 23-5-1979, *GD*, p. 447) est mis en œuvre par le projet de loi Defferre.

— V. *Collectivités territoriales.*

LOI

— *Dépôt.* L'AN a été saisie, en premier lieu, du projet de loi Defferre en matière de décentralisation, contrairement à l'usage, sinon à la courtoisie, observé jusque-là. Sous cet aspect, le Sénat qui assure la représentation des collectivités territoriales de la République (art. 24 de la Constit.) avait eu, par exemple, en 1979, la primeur de débattre du projet Bonnet (S, n° 187). D'un point de vue formel, le conseil des ministres, réuni le 15-7 (*Le Monde*, 17-7), a décidé de présenter aux députés, à la session extraordinaire de juillet, les deux premiers titres du projet.

— V. *Assemblée nationale, CMP, Ordre du Jour, Sénat.*

OPPOSITION

— *Bibliographie.* Sylvie Giulj, Le statut de l'opposition. Confrontation ou conciliation ? *Le Monde*, 14-7.

— *Déclarations du Président de la République.* Dans son message au Parlement du 8-7 (*AN*, p. 45), M. F. Mitterrand a exprimé ses vœux « aux membres de l'opposition aussi bien qu'à celles et ceux qui m'ont apporté leur concours (...). Tous sont, à titre égal, représentants du peuple. Ensemble, ils sont l'image de la France dans sa diversité et dans son unité. La République n'appartient à personne ». Le chef de l'Etat, recevant le bureau de l'AN le 10-7, a indiqué qu'il tient « à ce que le PM et le président de l'AN veillent à ce que les députés, notamment ceux de l'opposition, mais aussi de la majorité, remplissent pleinement leurs fonctions ». (*Le Monde*, 12-7) ; il est revenu sur ce thème au conseil des ministres du 5-8, rappelant que « majorité et opposition ont des droits égaux au Parlement ».

— *Entretiens.* Dans le cadre de ses entrevues avec les dirigeants des principales formations politiques, le chef de l'Etat a reçu à deux reprises à l'Elysée MM. Chirac, président du RPR, et Lecanuet, président de l'UDF, le 25-5 et le 14-7 à la veille du sommet d'Ottawa (*Le Monde*, 26-5 et 16-7).

— *Statut de l'opposition.* « La notion, a estimé le PM dans sa déclaration de politique générale le 8-7, est une survivance de l'ancien septennat. Le problème ne se pose pas ainsi. Pour rendre au Parlement son rôle, pour rééquilibrer le pouvoir législatif par rapport à l'exécutif, pour respecter l'opposition, il suffit de laisser jouer pleinement les règles démocratiques » (*AN*, p. 49). A cette occasion, M. Mauroy a indiqué que le Gouvernement « a voulu rompre avec une pratique parlementaire qui excluait l'opposition de toute responsabilité. Je regrette que la nouvelle opposition s'y soit refusée » (*ibid.*). Le PM faisait allusion à la présidence des commissions permanentes.

— *Présidence des commissions.* M. Mauroy avait annoncé le 17-6 que les présidences seraient désormais attribuées à la proportionnelle, mais le groupe RPR refusa dans l'immédiat et M. Gaudin, président du groupe UDF, le suivit après avoir déclaré que son groupe acceptait une présidence à la condition que les socialistes respectent la proportionnelle également pour les commissions mixtes paritaires, demande qui fut rejetée par M. P. Joxe, président du groupe socialiste (*Le Monde*, 4-7).

— *Rapporteurs de la commission des finances.* Sur les 51 rapporteurs spéciaux désignés le 23-7, on compte 10 RPR et 6 UDF. M. R. A. Vivien, ancien président de la commission, a dénoncé au nom du RPR « l'attitude d'intolérance » du PS qui a refusé d'accorder à l'opposition des rapports sur des ministères importants (*Le Monde*, 25-7), ce qui a provoqué « l'étonnement » du nouveau président, M. Goux (PS), qui a contesté cette accusation (*ibid.*, 26-7). A titre de comparaison, sur les 57 rapporteurs désignés pour la loi de finances pour 1981, il y avait 13 socialistes et apparentés, et 9 communistes (BAN, *Statistiques*, 1980, p. 24).

— V. *CMP, Questions, Scrutin.*

ORDRE DU JOUR

M. Foyer (RPR) a relevé la « procédure insolite » suivie pour l'examen de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : l'AN est invitée à délibérer de deux titres d'un projet qui en comporte quatre, le seul précédent, celui de la loi sur les sociétés commerciales en juin 1965, ne pouvant, selon lui, être invoqué. L'ancien président de la commission des lois a protesté contre « une méthode de législation dont l'un des instruments paraît être la tronçonneuse » et contre une précipitation contraire au respect des prérogatives du Parlement (p. 307).

— *Session extraordinaire.* M. Joxe a fait connaître le 30-7 que le groupe socialiste qu'il préside souhaitait que l'AN ne se séparât pas avant d'en avoir terminé avec le texte sur la décentralisation inscrit à l'ordre du jour, et qu'il avait adopté une résolution par laquelle ses députés décidaient de siéger sans désemparer (p. 552).

M. Debré, à propos de l'« émotion » provoquée par le terme de « peuple » corse utilisé par le ministre de l'intérieur, ayant demandé si les questions orales pouvaient être posées pendant les sessions extraordinaires, M. Duco-lone (C), qui présidait, précisa que celles-ci n'ayant pas été prévues par « l'ordre du jour déterminé » mentionné à l'art. 29, il n'était pas possible d'en poser. M. Defferre, présent, lui répondit cependant.

— V. *Rappel au règlement.*

— V. *Session.*

PARLEMENT

— *Condition. Le temps du mépris est terminé* a annoncé le Premier ministre, le 17-6 (*Le Monde*, 19-6). Au cas particulier, il a suggéré, d'une part, la répartition *proportionnelle* des présidences des commissions à l'AN (v. *Opposition*) (en vérité pourquoi ne pas songer à la révision du règlement intérieur ?) et, d'autre part, une modification des questions d'actualité.

Pour sa part, le chef de l'Etat souhaite un élargissement du rôle des assemblées, et met en cause les *procédés inutiles et dangereux* du vote bloqué et de la *non-censure* de l'art. 49, al. 3, de la Constitution (*Le Monde*, 2-7). M. Louis Mermaz s'en fera l'écho, notamment s'agissant de l'établissement d'un nouveau calendrier des sessions, le 2-8 (*ibid.*, 5-8). Sortie ainsi de la *naphthaline*, selon le mot de celui-ci (*ibid.*), l'institution pourrait enfin jouer un rôle utile.

Dans ces conditions, un code de bonnes conduites devrait s'élaborer, de manière à respecter la formule présidentielle, selon laquelle *majorité et opposition ont des droits égaux au Parlement* (conseil des ministres du 5-8, *ibid.*, 7-8). Affirmation d'autant plus nécessaire, face à certains accès d'*impérialisme* du début de législature.

— V. *Opposition, Questions orales, Scrutin.*

— *Délégations parlementaires.* En bonne logique l'AN a renouvelé sa représentation auxdites délégations, en matière de radiodiffusion et de télévision et de problèmes démographiques. Elle a désigné les membres de sa délégation pour les affaires communautaires.

— V. *AN, Elections, Haute cour de justice, Sénat.*

PARLEMENTAIRE EN MISSION

— *Nominations.* Quatre élus socialistes ont été désignés : auprès du Premier ministre, MM. Pontillon (sénateur), Duroure et Notebart (députés) par des décrets en date des 26-5 (p. 1646), 23-7 (p. 2051) et 4-8 (p. 2142) et auprès du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, M. Debarge, (sénateur) par un décret du 24-7 (p. 2062). Dans cette dernière éventualité, une *fiche de consulation* a été accordée, à l'évidence, à l'éphémère secrétaire d'Etat à la formation professionnelle du 1^{er} gouvernement Pierre Mauroy. Mais, à dire vrai, n'est-ce pas la *finalité* même de l'institution ?

PARTIS

— *Bibliographie.* Douze ans de la vie des partis (1969-1981), *Regards sur l'actualité*, n° 71-72, Documentation française.

— *Ministres*. « Tout en restant fidèles à vos communs engagements, vous cessez d'être les représentants de vos partis, vous êtes les représentants de la France » a déclaré le Président de la République au conseil des ministres, le 27-5 (*Le Monde* du 29).

— *Majorité*. « C'est la première fois dans l'histoire de la République qu'un parti dispose à lui seul de la majorité absolue des sièges à l'AN. Gambetta et de Gaulle avaient entraîné et couvert de leur nom et de leur prestige ce qui, en réalité, était une coalition de partis » a observé le chef de l'Etat dans un entretien avec *Le Monde* (2-7).

— V. *Elections législatives, Opposition*.

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie*. Stéphane Rials, *Le Premier ministre*, PUF, « Que sais-je ? », 1981 ; Marceau Long, *Les services du Premier ministre*, PU d'Aix-Marseille. Diff. La Documentation française.

— *Condition*. Premier socialiste nommé à l'hôtel de Matignon, le 21-5, puis le 22-6, M. Pierre Mauroy est le 8^e Premier ministre de la V^e République.

Dès son entrée en fonctions, M. Mauroy a innové dans la *forme*, à défaut du fond, en indiquant : *Avec l'appui et la confiance du Président de la République* (la formule rituelle était auparavant : « Sous l'autorité du Président de la République ») *nous construirons le changement avec les Français et pour les Français* (*Le Monde*, 23-5). De même, lors de sa déclaration à l'AN, le 8-7, on a relevé l'utilisation systématique du *possessif* à l'égard du gouvernement. Toutefois, un vocabulaire d'inspiration parlementaire ne peut transformer le régime présidentiel *restauré* dans sa plénitude.

— *Fonctions*. Selon le communiqué du conseil des ministres du 15-7, « à la suite de la déclaration de politique générale qu'il a prononcée devant l'AN, le PM a fixé un certain nombre d'objectifs de mise en œuvre du programme du Gouvernement et, dans l'immédiat, défini les travaux qui seront à mener à bien d'ici à la fin de l'année. Il a demandé aux ministres de lui proposer les procédures et l'échéancier de mise en œuvre de cette première partie du programme afin de lui permettre d'en saisir le Président de la République » (*Le Monde*, 17-7).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Prises de fonctions*. C'est le 15-5 que le CC a proclamé M. F. Mitterrand Président de la République (p. 1647), mais le mandat de son prédécesseur ne s'achevait que le 24, date de sa propre proclamation (cf. cette

Chronique, 18, p. 193). L'abrègement du délai entre l'élection (10-5) et la fin du mandat paraissant souhaitable aux deux intéressés, c'est finalement la date du 21 qui fut retenue après un échange de correspondance (*Le Monde*, 14 et 17-5). L'opportunité politique de réduire ce que M. Duverger appelait l'« interrègne » (*ibid.*, 13-5) était évidente, mais juridiquement l'opération s'analyse en une démission implicite du Président en exercice qui ne donne pas lieu à *intérim* dès lors que le successeur est proclamé. A ce propos, la présidence du Sénat a démenti l'information selon laquelle M. Poher aurait décliné l'intérim que M. Giscard d'Estaing aurait souhaité lui confier lorsqu'il l'avait reçu à l'Elysée le 13 (*ibid.*, 5-6).

Le Président sortant, qui a adressé un message radiotélévisé au pays le 19, s'est entretenu durant 47 minutes avec son successeur le 21 avant de quitter l'Elysée (les archives de sa présidence ont été remises aux Archives nationales). La cérémonie d'investiture s'est alors déroulée (*ibid.*, 22-5).

— *Condition juridique.* M. F. Mitterrand a décidé de renoncer à tous ses mandats, sauf celui de conseiller municipal de Château-Chinon (*Le Monde*, 17-5) ; il se conforme ainsi à une règle coutumière qui ne fait l'objet d'aucune disposition dans le droit positif (alors que l'art. 43 de la Constitution de 1946 précisait que « la charge de Président de la République est incompatible avec toute autre fonction publique »). M. Giscard d'Estaing avait conservé son mandat de conseiller municipal de Chamalières, dont il était maire, tandis que Georges Pompidou avait démissionné du conseil municipal de Cajarc (J. Massot, *La Présidence de la République*, La Documentation française, 1977, p. 98).

— *Condition personnelle.* M. F. Mitterrand a décidé de rendre publiques « les informations que les Français sont en droit d'attendre de celui qu'ils ont choisi pour assumer la plus haute charge de l'Etat » et l'Elysée a publié le 22-5 deux communiqués précisant le patrimoine du nouveau chef de l'Etat ainsi que son état de santé (*Le Monde*, 24-5).

— *Fonction.* *J'exercerai dans leur plénitude les pouvoirs que me confère la Constitution. Ni plus ni moins.* Le Gouvernement et moi savons à ce propos ce que signifie le vote du 10 mai a déclaré M. F. Mitterrand dans un entretien avec *Le Monde* (2-7). A propos de la présence de ministres communistes, il a observé : *Nul n'ignore, au sein du Gouvernement comme ailleurs, que le Président de la République peut à tout moment faire prévaloir l'opinion qu'il a de l'intérêt national.*

— *V. République.*

— *Engagements présidentiels : valeur.* M. Mitterrand « a rappelé que les engagements pris par lui au cours de la campagne présidentielle et approuvés le 10 mai par le suffrage universel constituaient, dans tous les domaines, la charte de l'action gouvernementale » (communiqué du

conseil des ministres du 3-6, *Le Monde* du 4). Dans son message au Parlement du 8-7, le chef de l'Etat a précisé : *J'ai dit à plusieurs reprises que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale. J'ajouterais, puisque le suffrage universel s'est prononcé une deuxième fois, qu'ils sont devenus la charte de votre action législative... Le PM vous demandera les moyens dont dispose la représentation nationale pour que soit fidèlement exécuté le contrat qui, depuis les 10 mai et 21 juin derniers, nous lie au peuple français* (AN, p. 46).

— *Interventions électorales.* Dans son entretien au *Monde* du 2-7, M. F. Mitterrand a indiqué qu'il voulait intervenir le moins possible dans la campagne pour les élections législatives : « Il n'était pas question pour moi de prendre la parole après la fin légale de la campagne, c'est-à-dire le samedi, veille du scrutin. Ce privilège que se sont accordé d'autres Présidents de la République me paraît insupportable comme tout privilège. Le chef de l'Etat n'a pas plus de droits que le plus humble des citoyens. » Il n'est en effet intervenu publiquement qu'à l'occasion de sa visite à Montélimar le 9-6 : « On le sait maintenant, il n'y a aujourd'hui que deux politiques pour la France. L'une est celle dont les Français viennent de sanctionner l'échec. Ils la jugeront, je pense, les 14 et 21 juin, comme ils l'ont fait le 10 mai ; l'autre est celle que je lui ai proposée et dont j'ai commencé la mise en œuvre. Ainsi que je l'ai rappelé la semaine dernière, les engagements pris par moi-même au cours de la campagne présidentielle constitueront dans tous les domaines la charte de l'action gouvernementale » (*ibid.*, 11-6). Au conseil des ministres du 17-6, le chef de l'Etat s'est déclaré persuadé que les Français manifesteront « la volonté de me donner, sur les bases les plus larges, les moyens de mener l'action utile, cohérente et durable qu'appelle la situation de la France » (*ibid.*, 18-6).

— *Message au Parlement.* Le chef de l'Etat a adressé un message le 8-7 (AN, p. 45) ; c'est le 10^e prévu par l'art. 18 depuis 1959 (5 ont été envoyés par le général de Gaulle, 3 par G. Pompidou, 1 par M. Giscard d'Estaing). Les députés l'ont écouté debout, à l'inverse de 1974.

— *Grâce.* M. F. Mitterrand a signé le 13-7 à l'occasion de la fête nationale un décret de grâce collective prévoyant des réductions de peine pour certains condamnés. La grâce présidentielle, prérogative traditionnelle confirmée par l'art. 17, n'avait été exercée sous cette forme collective que par M. Giscard d'Estaing à la même occasion en 1980 (*Le Monde*, 15-7).

— V. *Conseil supérieur de la magistrature, Dissolution, Opposition, Partis.*

QUESTIONS

— *Questions orales sans débat.* La formule adoptée en octobre 1979 par la conférence des présidents, qui permettait aux groupes de répartir entre leurs membres le temps de parole qui leur était attribué globalement

(cette *Chronique*, n° 12, p. 207), a été abandonnée le 10-7 : on est revenu à l'application de l'art. 136 du règlement qui attribue sept minutes à chaque député, la répartition entre les groupes étant des deux cinquièmes pour les socialistes, un cinquième pour chacun des autres groupes.

M. P. Joxe, dans un rappel au règlement, a fait observer que M. Alphan-dery (UDF) avait lu la question de M. Stirn absent à l'appel de celle-ci, mais que celui-ci, arrivé ensuite dans l'hémicycle, avait repris la parole (dans le cadre des sept minutes) : « C'est la première fois que je vois une question orale sans débat exposée par un orateur et reprise ensuite par un autre », ce qui constitue un *précédent* selon le président du groupe socialiste (p. 95).

— *Questions au Gouvernement*. La procédure coutumière a été modifiée le 15-7, le groupe socialiste disposant de trente minutes contre quinze à chacun des autres groupes, ce qui a provoqué un rappel au règlement de M. Labbé (RPR) qui a protesté sur la *forme* (la modification ayant seulement été évoquée et non tranchée par la conférence des présidents) et sur le *fond* : le temps attribué aux groupes devait être divisé en quatre parties *égales*, comme par le passé, alors que le groupe socialiste réclame un temps *double*. C'est « une déviation de l'esprit dans lequel a été instaurée cette procédure » a constaté M. Labbé, qui a ajouté qu'il fallait choisir : ou bien les quatre quarts d'heure, ou bien appliquer la répartition proportionnelle, au lieu qu'il est seulement question de donner deux fois plus de temps au seul groupe socialiste (p. 112). M. Joxe répondit que personne n'avait mis en cause la répartition adoptée le vendredi précédent pour les questions orales sans débat (v. *supra*), sur quoi les députés de l'opposition quittèrent l'hémicycle (v. *Le Monde*, 17-7).

Une autre innovation a été apportée aux questions au Gouvernement : l'auteur de la question peut répondre au ministre, ce qui achève de rapprocher cette procédure de celle des questions orales sans débat, comme l'avait fait remarquer M. Labbé (cette innovation avait été annoncée par le PM dans sa déclaration du 8-7 et présentée comme un moyen de rendre son rôle au Parlement et de respecter l'opposition : *AN*, p. 50).

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— *Attitude du Gouvernement et de la présidence*. Dans le premier rappel au règlement de la législature, le 4-7, M. J. Blanc (UDF) a demandé au président de « rappeler au Gouvernement l'obligation de réserve qui lui interdit tout applaudissement au sein de cette enceinte » ; il a d'autre part évoqué le discours prononcé la veille par M. Mermaz après son élection, « qui apparaît plus comme un discours de chef de clan que de président de l'Assemblée » (p. 38).

M. Defferre ayant reproché, le 27-7, à M. Stasi (UDF), qui présidait, de laisser les orateurs dépasser leur temps de parole et l'ayant invité à être

« impartial », M. Millon (UDF) s'étonna « d'entendre un ministre rappeler à l'ordre le président de l'AN » (p. 381).

La résolution du groupe socialiste présentée par M. Joxe le 31-7 tendant à siéger sans désemperer (v. *Ordre du jour*) demandait que « la présidence applique le règlement de façon stricte. Il n'est pas acceptable que sur un sujet d'une importance politique aussi considérable (que la décentralisation), on en arrive à confondre le débat politique avec d'obscur querelles de procédure interminables » (p. 552). M. Seguin (RPR) a alors évoqué « les agressions systématiques dont étaient victimes, de la part de certains membres de Gouvernement et de certains députés, les présidents de séance » et déploré que M. Joxe « en ait donné une nouvelle illustration ».

— *Substitut aux questions d'actualité.* M. d'Ornano (UDF), dans un rappel au règlement, a interrogé le Gouvernement le 31-7 sur les décisions qu'il venait de prendre concernant le programme énergétique : après que M. Labarrère eut annoncé un débat à l'automne, M. d'Ornano a repris la parole (p. 616).

— V. *Exception d'irrecevabilité, Questions, Règlement, Scrutin.*

RÉPUBLIQUE

— *V^e République. Les institutions n'étaient pas faites à mon intention. Mais elles sont bien faites pour moi. J'y vois quand même quelques défauts. Je crois avoir écrit quelque chose là-dessus* a déclaré le chef de l'Etat dans son entretien avec *Le Monde* (2-7).

RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE

— *Engagement de responsabilité.* Le 2^e gouvernement Mauroy a engagé son existence devant les députés, en application de l'art. 49, al. 1^{er}, le 9-7. La confiance a été votée par 302 voix contre 147 (*AN*, p. 87). À ce propos, à l'opposé de la coutume constitutionnelle à ce jour observée, M. Louis Mermaz, président de l'Assemblée, a participé au vote qui marque, à son avis, un *tournant* dans la vie politique française. À l'avenir, il ne participera plus à d'autres scrutins (*Le Monde*, 11-7). À ce geste, il existe, semble-t-il, deux précédents imputables à Edouard Herriot, en 1926 et en 1949.

En revanche, la *renovation* institutionnelle, consécutive au retour en force du fait majoritaire, a dispensé le gouvernement, tel celui de M. Raymond Barre en 1978 (cette *Chronique*, n^o 6, p. 212), de soumettre son programme, en début de législature, à l'approbation du Sénat.

— V. *Gouvernement, Président de la République, Sénat.*

SCRUTIN

— *Scrutin public. Vote électronique.* Le groupe RPR ayant demandé un scrutin public sur un amendement au projet sur la Cour de cassation, le 22-7, M. Labarrère, ministre chargé des relations avec le Parlement, se déclara « surpris » que l'opposition use « d'une manœuvre dilatoire ». Dans un rappel au règlement M. Krieg, puis M. Lauriol (RPR) observèrent que c'était « la première fois qu'un représentant du pouvoir exécutif conteste l'usage que les députés estiment devoir faire de leurs droits réglementaires ». Intervenant à son tour, M. Forni, président de la commission des lois, estima que de telles demandes, alors que le système de vote électronique ne fonctionne pas encore (et qu'il y a donc lieu à scrutin par bulletins), « relèvent de manœuvres qui n'honorent pas le Parlement » (p. 271). Sur le précédent, évoqué dans la controverse, du projet sécurité et liberté, v. cette *Chronique*, n° 15, p. 180).

Les députés ont été informés le 24-7 que les clés du système de vote électronique étaient à leur disposition (p. 285). Au total, il y a eu 47 scrutins publics (dont un sur la déclaration du Gouvernement) pendant la session de droit et la session extraordinaire.

— *Vote à main levée. Contestation.* Deux amendements de suppression à une disposition du projet de décentralisation ont été déclarés repoussés, après deux épreuves, par M. Guidoni (s) qui présidait le 28-7 ; l'opposition protesta vivement et le groupe UDF demanda une suspension de séance à l'issue de laquelle M. d'Ornano (UDF), dans un rappel au règlement, fit valoir que les votes pour l'adoption étaient plus nombreux dès le premier scrutin et que le président n'en crut pas moins devoir remettre aux voix les textes pourtant adoptés ; le résultat fut identique, ce qui n'empêcha pas le président de les déclarer repoussés. M. Joxe (s) intervint alors pour rappeler qu'en cas de doute on doit procéder par assis et levés, et il demanda que deux secrétaires assistent le président comme le prévoit l'art. 52. M. d'Ornano répliqua qu'il n'y avait pas de doute sur le scrutin mais sur la décision du président, et M. Seguin indiqua que le groupe RPR souhaitait en référer au bureau. Après une nouvelle suspension de séance, la décision du bureau constata que, « conformément aux art. 52 et 64, les votes étaient acquis tels que proclamés par le président », mais demanda aux secrétaires d'assister à l'avenir le président lors des opérations de vote (p. 423).

SÉNAT

— *Bibliographie.* Analyse des discussions législatives et des scrutins publics (1980-1981). I. — Première session ordinaire (Publications du Sénat).

— *Condition.* L'attention se porte, à nouveau, sur la seconde chambre, refuge de la nouvelle opposition. La gauche n'y dispose, en effet, que de 99 sièges sur un effectif de 305. (V., entre autres, le dossier du *Quotidien de Paris*, 22-7). Quel rôle le Sénat doit-il tenir à l'avenir ? Celui de l'adversité, *une tribune de l'opposition*, selon M. Jacques Chirac (*Le Monde*, 21/22-6) ou celui de la sérénité, une tribune pour la réflexion ? A la lumière des premiers travaux législatifs, il apparaît que cette seconde démarche l'emporte. Par définition, le Sénat assume une fonction *modératrice*. Du reste, face à un pouvoir renouvelé, toute autre attitude serait suicidaire ; v. A. Guichard, *Le Sénat et la gauche* (*ibid.*, 30-5).

En écho à Boissy d'Anglas qui, jadis, opposait *l'imagination de la République à sa raison*, M. Alain Poher, reprenant un thème précédemment esquissé, l'affirme avec netteté, à Bort-les-Orgues, le 26-7 : *Dans le contexte politico-économique actuel, le Sénat ne jouera pas le rôle d'une chambre d'opposition négative. Je souhaite que mon Assemblée joue un rôle constructif et fasse des propositions réalistes* (*ibid.*, 28-7).

En final, cette dernière exerce, si l'on peut dire, son *devoir de conseil* à l'égard de la majorité. Sous cet aspect, la composition de la CMP, convoquée à l'occasion du projet de loi de finances rectificative, prend valeur de symbole.

De son côté, le Gouvernement, sans aller jusqu'à solliciter l'art. 49 *in fine* de la Constitution, se prête à cette concertation, tout en demeurant ferme sur l'essentiel. Le *dernier mot* accordé à l'AN, le 30-7, en matière budgétaire, en témoigne. Au reste, les relations demeurent empreintes d'une rare courtoisie, les ministres se livrant même à un assaut d'amabilités. On ne compte, à ce propos, plus les formules flatteuses, voire, à la limite, obséquieuses : *La tradition du Sénat, c'est d'abord la liberté... Votre assemblée s'est toujours voulue le lieu de la défense et de l'illustration des libertés personnelles et collectives, des droits de l'homme et du citoyen* (P. Mauroy, 2-7, S, p. 777) ; *Je tiens... à vous saluer, à dire le respect que je porte à votre Assemblée* (Ch. Fiterman, 9-7, *ibid.*, p. 865) ; *Je voudrais saluer cette grande maison en lui disant tout le souvenir que j'ai de la grande histoire qui est la sienne* (M. Rocard, p. 867) ; *Je prends pour la première fois la parole dans votre Assemblée et j'en ressens l'honneur et la responsabilité* (Catherine Lalumière, p. 868). V. *Le Monde*, 24-7 et 5-8.

— *Composition.* Le chef de l'Etat a nommé 3 sénateurs aux gouvernements. Outre le passage rapide de M. Debarge aux affaires, figurent 2 ministres, MM. Le Pors (fonction publique) et Quillot (urbanisme et logement) et un secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des rapatriés, M. Courrière.

Aux élections à l'AN, 9 sénateurs étaient candidats, 5 sont devenus des *élus amphibies* : M. Marcellin (UDF) (*Morbihan*, 1^{re}) et 4 socialistes : MM. Durbec (*Var*, 3^e), Lejeune, sénateur du Finistère (*Creuse*, 1^{re}), Le Pen (*Saint-Pierre-et-Miquelon*) et Wacheux (*Pas-de-Calais*, 10^e). La situation de celui-ci mérite attention. Succédant à Bernard Chochoy,

décédé le 23-4, il n'avait pas encore siégé au Sénat lorsqu'il a été élu député. V. *Le Monde*, 23-6 et 30-7.

— *Elections partielles*. M. Monory (UDF), ancien ministre de l'économie, a recouvré son siège dans la Vienne, le 19-7 (*Le Monde*, 21-7), suite à la démission de son suppléant, M. Robert. La désignation de M. Pisani (s) à la commission des Communautés européennes a entraîné, le 26-7 (*ibid.*, 28-7), l'élection en Haute-Marne de M. Dulong, ancien député RPR.

— *Déclaration gouvernementale*. A l'opposé de la tradition observée jusque-là, la déclaration du 2^e gouvernement Mauroy a été lue, le 8-7, non pas par le garde des sceaux, mais par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

Préalablement, au cours de la période de dissolution de l'AN, la conférence des présidents réunie le 3-6 (*Le Monde*, 5-6) avait demandé, au ministre chargé des relations avec le Parlement, en cas d'événements ou de décisions graves, une déclaration gouvernementale en séance publique.

— V. AN, *Commission d'enquête, Dissolution, Elections sénatoriales, Session, Suppléance parlementaire*.

SESSION

— *De plein droit*. En application de l'art. 12, l'AN s'est réunie le 2-7, deuxième jeudi suivant son élection, pour une session de plein droit de quinze jours. Le Sénat s'est réuni également le 2-7 (l'art. 12 ne mentionne que l'AN, mais la précédente session de droit tenue en dehors de la période de session normale, en 1968, s'était déroulée « sur le modèle exact des sessions ordinaires », M. Bouissou, in Luchaire et Conac, *La Constitution de la République française*, Economica, 1979, p. 464. Il en est donc allé de même en 1981).

— *Session extraordinaire*. Un décret présidentiel du 15-7 (p. 1962) a convoqué le Parlement en session extraordinaire le 17-7. A l'AN qui siégeait dans la nuit du 16 pour examiner la loi de finances rectificative, la séance, interrompue à 0 h 35 pour que soit proclamée la fin de la session de droit, a repris dix minutes plus tard au titre de la session extraordinaire (AN, p. 215). Celle-ci s'est terminée le 2-8 par la lecture du décret de clôture, l'ordre du jour prévu par le décret de convocation étant épuisé avec l'adoption des titres I et II du projet de loi sur la décentralisation dont l'examen avait été poursuivi sans désespérer le samedi et le dimanche. La conférence des présidents avait primitivement arrêté les travaux de l'AN au vendredi 31 (v. p. 430 et le rappel au règlement de M. Seguin le 30, p. 540), mais une prolongation fut décidée à la suite d'une nouvelle réunion de la conférence, M. Defferre ayant rappelé qu'il « appartient au

gouvernement de fixer l'ordre du jour d'une session extraordinaire et de choisir les jours où l'AN doit siéger » (p. 540). La suite du texte doit être examinée au cours d'une nouvelle session extraordinaire annoncée par le PM pour le 8-9 (p. 793).

— V. *Ordre du jour.*

SONDAGES

La délibération n° 81-77 du 9-6 de la commission nationale de l'informatique et des libertés (NC, p. 6131) recommande certaines mesures concernant l'identification des personnes interrogées lors d'enquêtes portant sur les opinions politiques.

SUPPLÉANCE PARLEMENTAIRE

— *Exception.* L'institution revêt, on le sait, un caractère *déroatoire*. La nomination de M. Edgard Pisani, sénateur socialiste de la Haute-Marne, le 26-5, à la commission de Bruxelles, en remplacement de M. Claude Cheysson, a donné lieu, en conséquence, à une élection partielle (art. LO 139 *a contrario* du code électoral), comme naguère, en 1969, lorsque Georges Pompidou, député du Cantal, fut élu chef de l'Etat.

— V. *Sénat.*

La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 août 1981.

INDEX 1981

Les chiffres gras indiquent le numéro de *Pouvoirs* (**16. La justice**, **17. Le pouvoir dans l'Église**, **18. Italie**, **19. Régions**).

Les mots clés de la chronique constitutionnelle française et les thèmes de la chronique de l'opinion publique figurent dans des index spéciaux, après l'index général.

- accords du Latran, **17.** 53, 56 ;
18. 123, 136.
Afghanistan, **18.** 103, 146.
Afrique du Sud, **18.** 144.
Algérie :
— guerre, **19.** 133 ;
— événements, **16.** 47 ;
— indépendance, **16.** 64.
Allemagne, **16.** 136, 138, 139 ;
19. 7, 11, 17, 21, 22, 25, 27, 28,
30-32, 35, 64, 74-75, 92, 119.
ALLENDE (S.), **16.** 62.
alternance, **19.** 3, 126.
AMATO (G.), **18.** 49-57.
Ancien Régime, **16.** 18, 20, 31,
135, 138, 140, 141 ; **17.** 46 ;
19. 87, 131.
Andorre, **17.** 54 ; **19.** 12.
Angleterre, **19.** 127.
apartheid, **17.** 67.
ARDANT (Ph.), **16.** 3 ; **18.** 3.
Argentine, **17.** 45.
ARISTOTE, **16.** 79.
Assemblée constituante, **16.** 19,
23 ;
— nationale, **16.** 23, 25, 66 ;
17. 176-185 ; **19.** 146 ;
— révolutionnaire, **16.** 20.
atteintes aux libertés, **16.** 64.
auditeur de justice, **16.** 33, 112.
avocats, **16.** 33, 49, 75.
AVRIL (P.), **16.** 165-183 ; **17.** 197-
216 ; **18.** 175-195 ; **19.** 163-191.
AYDALOT (M.), **16.** 56.
BAGGET-BOZZO (G.), **18.** 87-96.
BARRE (R.), **17.** 71 ; **19.** 65, 144.
BARRET-KRIEDEL (B.), **16.** 135-
142.
BECCARIA, **16.** 79.
Belgique, **18.** 25 ; **19.** 11, 13, 16,
18, 21, 27, 29, 31, 32, 36, 64,
80, 81, 126.
BERLINGUER (E.), **18.** 66, 84, 92.
BERNANOS (G.), **17.** 3.
BIBES (G.), **18.** 71-85.
BLOCH (E.), **16.** 97-105.
BLUM (L.), **17.** 22.
BOBBIO (N.), **18.** 5-19.
BODIGUEL (J.-L.), **16.** 31-42.
BRANDT (W.), **18.** 106 ; **19.** 35.
BREJNEV (L.), **18.** 143-145, 147,
149.
Bretagne, **19.** 9, 13, 83-102, 116,
129, 133, 137.
Bruxelles, **19.** 23, 26, 33, 79-82,
122, 127.
Bundesrat, **16.** 143-152 ; **19.** 36,
74.
Bundestag, **16.** 143-152 ; **19.** 30,
34.
bureau d'aide judiciaire, **16.** 122,
123, 128.
Canada, **19.** 18.
CAILLAVET (H.), **17.** 71, 72.
CAPITANT (R.), **16.** 60.
CARRÉ DE MALBERG, **18.** 28.
Cassation, **16.** 14 ;
— pourvois, **16.** 21.
— ch. criminelle, **16.** 50.
CASSESE (S.), **19.** 19-26.
CASSIN (R.), **16.** 68.
CASTRO (F.), **18.** 144.
CEE, **17.** 94 ; **18.** 45, 69 ; **19.** 21,
23, 24, 26.
CHABOD (O.), **17.** 169-188.
CHAICNE (H.), **17.** 25-36.
CHARLEMAGNE, **17.** 9.
Chili, **16.** 62 ; **17.** 45.

- Chine, 17. 113 ; 18. 146.
 Chypre, 19. 65.
 CLÉMENT (D.), 18. 109-121.
 Code :
 — civil, 16. 26 ;
 — de procédure pénale, 16. 66.
 Comité d'études sur la violence,
 16. 81, 83, 84.
 compromis historique, 18. 100,
 101 ; 19. 34.
 Conférence épiscopale, 17. 16,
 95-110, 113, 126 ; 18. 132.
 Congrès de Vienne, 16. 42.
 Conseil de guerre, 16. 44-46.
 Conseil d'Etat, 16. 25, 48, 49 ;
 19. 144.
 Conseil de l'Europe, 19. 59, 60,
 64.
 Conseil épiscopal, 17. 14, 92, 93.
 Conseil régional, 19. 30, 113, 145.
 Conseil supérieur de la magis-
 trature, 16. 25, 49, 59, 97.
 — secrétaire général, 16. 101.
 conservatisme, 17. 66, 67.
 Constitution, 16. 7.
 — de 1791, 16. 19 ;
 — de 1946, 16. 47 ;
 — de la V^e République, 16.
 17 ; 18. 36 ; 19. 145.
 Cour :
 — de cassation, 16. 14, 22,
 27, 44, 46, 66, 99 ; 18. 127 ;
 — militaire de justice, 16. 48 ;
 — suprême de justice, 16. 47 ;
 — de sûreté de l'Etat, 16. 46,
 49, 77, 78.
 CRAXI (B.), 18. 13, 65, 76, 84, 91,
 92, 105.
 crime :
 — prévention, 16. 79 ;
 — enquête, 16. 129.
 criminalité, 16. 80, 83, 85, 87.
 Cuba, 17. 55.
 Curie romaine, 17. 13, 40, 44,
 66, 75, 76, 80, 90 ; 18. 125, 127.
 DAGUESSEAU, 16. 18.
 DAILLY (E.), 17. 72.
 Danemark, 19. 64.
 DEBRÉ (M.), 16. 108 ; 19. 17, 65,
 103, 146.
 décentralisation, 19. 3, 65, 129,
 134, 139, 144, 145, 147.
 décolonisation, 16. 42.
 DEFFER (G.), 19. 139, 141, 143,
 146, 147.
 DEFOIS (G.), 17. 5-24.
 délinquance, 16. 80, 83, 84.
 délinquant, 16. 91, 92.
 DELORS (J.), 19. 142.
 Démocratie chrétienne, 18. 3, 6,
 13, 15, 18, 27, 28, 32, 34, 51,
 52, 55, 67, 71-85, 87-96, 109,
 126, 128, 132-135 ; 19. 12, 34.
 département, 19. 8, 112, 115,
 129, 136, 139, 140, 144-147.
 DE WITTE (B.), 19. 27-37.
 droits :
 — canonique, 17. 10, 41, 80,
 83, 111 ;
 — concordataire, 17. 111, 112 ;
 — divin, 17. 54 ;
 — élémentaires de la défense,
 16. 45 ;
 — individuels, 16. 20 ;
 — intermédiaires, 16. 20 ;
 — pénal, 16. 82 ;
 — pontifical, 17. 123 ;
 — public de l'Eglise, 17. 47 ;
 — révolutionnaire, 16. 22, 25 ;
 — de veto, 16. 149-152 ; 17.
 112.
 DST, 16. 50.
 DUHAMEL (O.), 16. 155-164 ; 17.
 3 ; 18. 159-174 ; 19. 3, 153-162.
 DUMAIS (M.), 17. 149-152.
 DUPUIS (G.), 19. 105.
 DUVERGER (M.), 18. 24, 28, 29.
 Ecole nationale d'administration,
 16. 37, 116.
 Ecole nationale de la France
 d'Outre-Mer, 16. 34.
 Ecole nationale de la magistra-
 ture :
 — recrutement, 16. 31-33, 108,
 109 ;
 — scolarité, 16. 115-117 ;
 — stage, 16. 115-116.
 Ecosse, 19. 9, 11, 13, 21, 129.
 EISENMANN, 16. 5.
 ELLUL (J.), 19. 139.

- Empire, **16.** 21, 22 ;
 — premier, **16.** 22 ; **17.** 46 ;
 19. 132 ;
 — second, **16.** 22 ; **19.** 117.
 encyclique, **17.** 52, 58, 66.
 épuration, **16.** 23, 24.
 Espagne, **17.** 68 ; **18.** 25 ; **19.**
 11, 15, 18, 27, 28, 33, 35, 36,
 65, 70-71.
 Etat-nation, **19.** 6, 9, 10, 18, 40,
 66, 113.
 Etats-Unis, **19.** 7, 11, 14, 16, 17.
 évangile, **17.** 6, 8, 9, 22, 46, 140.
 évêques, **17.** 9, 11, 13, 15, 16, 31,
 32, 44, 66, 69, 77, 96, 97, 103,
 105, 111-118.

 FANFANI (E.), **18.** 3, 89, 128 ; **19.**
 34.
 fascisme, **18.** 13, 26, 32, 47, 76,
 82, 92 ; **19.** 91.
 FAUGERON (C.), **16.** 89-96.
 FAURE (E.), **17.** 180, 182 ; **19.** 108.
 fédéralisme, **16.** 151 ; **19.** 25, 91.
 flagrant délit, **16.** 57, 132, 133.
 fonctions :
 — d'application du droit, **16.**
 11 ;
 — exécutive, **16.** 14 ;
 — judiciaire, **16.** 5 ;
 — juridictionnelle, **16.** 6, 7,
 13, 27 ;
 — législative, **16.** 143 ; **17.** 155 ;
 — pénale, **16.** 57, 89 ;
 — publique, **16.** 40.
 FORLANI (A.), **18.** 8, 61, 92.
 FOYER (J.), **17.** 71, 72 ; **16.** 17-29.
 France, **19.** 3, 7, 9, 11-18, 27, 29,
 30, 83-87, 98, 103, 104, 118,
 120, 125-127, 129, 131, 133, 140.
 fraude fiscale, **16.** 57, 71.
 FROMONT (M.), **16.** 143-152.

 Garde des Sceaux, **16.** 23, 24, 55,
 60, 74 ; **17.** 72.
 garde à vue, **16.** 65, 66.
 GASPERI (de), **18.** 7, 36, 82, 89-91.
 GAUDEMET (J.), **17.** 51-60.
 GAULLE (C. de), **16.** 48 ; **19.** 14,
 113, 134.
 GELARD (P.), **18.** 141-158.

 GELLARD (J.), **17.** 95-110.
 GIANOTTI (M.), **16.** 119-126.
 GICQUEL (J.), **16.** 3, 165-183 ; **17.**
 197-216 ; **18.** 175-195 ; **19.** 163-
 191.
 GISCARD D'ESTAING (V.), **17.** 72,
 155 ; **19.** 113, 120.
 gouvernement, **16.** 11, 14, 21,
 46, 61 ;
 — fédéral, **16.** 143, 145, 149-
 152 ;
 — de la libération, **16.** 25 ;
 — provisoire, **16.** 24.
 GRAMSCI, **18.** 26, 97, 99, 106.
 Grande-Bretagne, **19.** 7, 16, 18,
 19, 21, 83, 120-122, 126, 129.
 Grèce, **17.** 144 ; **18.** 25 ; **19.** 65.
 GROMYKO (A.), **18.** 145.
 GRUNERT (T.), **19.** 27-37.
 GUILLOREL (H.), **19.** 83-102.
 Guinée-Bissau, **19.** 42.

 Haïti, **17.** 112.
 HAROUEL (J.-L.), **17.** 111-118.
 Haut Tribunal militaire, **16.** 48, 78.
 Haute Cour, **16.** 47.
 HAYWARD (J.), **19.** 103-118.
 hiérarchie ecclésiastique, **17.** 30,
 33, 120, 142, 161.
 histoire :
 — de l'Eglise, **17.** 8, 47 ;
 — des institutions, **16.** 135 ;
 — politique, **16.** 136, 142 ;
 — sainte, **17.** 65.
 Hollande, **17.** 115.
 Hongrie, **17.** 113.

 Inde, **17.** 68.
 inégalité devant la justice, **16.**
 64, 90, 96.
 infailibilité pontificale, **17.** 43.
 infractions :
 — économique, **16.** 57 ;
 — mineure, **16.** 84 ;
 — pénale, **16.** 19, 20.
 instabilité :
 — gouvernementale, **18.** 8, 10 ;
 — ministérielle, **16.** 24 ;
 — politique, **16.** 23.
 Irlande, **19.** 13, 64, 65, 126.
 islam, **17.** 67, 88, 89, 91.
 Islande, **19.** 65.

- Israël, 17. 55.
- Italie, 17. 45, 52 ; 19. 9-16, 18, 21, 22, 27, 28, 31, 35, 36, 39-57, 64, 68-69, 120, 121, 125, 126, 128.
- JEAN XXIII, 17. 58, 66, 129 ; 18. 87, 123, 131.
- JEAN-PAUL II, 17. 3, 13, 14, 23, 57-60, 66, 74, 85, 87, 90, 118, 136, 142 ; 18. 130, 131, 134, 135, 139.
- Jordanie, 17. 55.
- judiciaire :
- autorité, 16. 7, 13, 18, 22, 55, 58, 63.
 - corps, 16. 21, 22, 24, 25, 31 ;
 - ordre, 16. 13, 19, 24 ;
 - organisation, 16. 23.
 - pouvoir, 16. 5-7, 10, 11, 14, 15, 19 ;
 - pyramide, 16. 21 ;
 - scandale, 16. 24 ;
 - sociologie, 16. 15.
- jugé :
- activité, 16. 120 ;
 - arbitraire, 16. 29 ;
 - avancement, 16. 13, 14 ;
 - carrière, 16. 77 ;
 - culture, 16. 120 ;
 - élection, 16. 19, 20 ;
 - formation professionnelle, 16. 13 ;
 - hiérarchie, 16. 14 ;
 - idéologie, 16. 13, 14 ;
 - impartialité, 16. 51 ;
 - indépendance, 16. 13, 14, 17, 18, 25, 29, 63, 127 ;
 - inamovibilité, 16. 13, 23, 127 ;
 - d'instruction, 16. 50, 57, 58, 65, 66, 74 ;
 - irresponsabilité, 16. 17 ;
 - liberté, 16. 67, 73 ;
 - liberté d'appréciation, 16. 8, 10 ;
 - loyalisme, 16. 25 ;
 - mission, 16. 120, 121 ;
 - mutation, 16. 65 ;
 - notation, 16. 14 ;
 - politisation, 16. 43, 44, 53 ;
 - poursuites disciplinaires, 16. 57, 65 ;
 - pouvoir, 16. 5, 9, 10, 12-14, 27 ;
 - soumission à la loi, 16. 20 ;
 - volonté, 16. 9, 20, 27.
- juridiction :
- administrative, 16. 6, 44, 78 ; 19. 145 ;
 - d'exception, 16. 13, 24, 44, 46, 47 ;
 - hiérarchie, 16. 21, 44, 53 ;
 - illégale, 16. 49 ;
 - judiciaire, 16. 6, 44. ;
 - ordinaire, 16. 13 ;
 - ordre, 16. 14 ;
 - politique, 16. 43, 49.
- jurisprudence, 16. 12, 26, 70.
- justice, 16. 8, 15, 19 ;
- de classe, 16. 58 ;
 - déléguée, 16. 18 ;
 - neutralité, 16. 24 ;
 - pénale, 16. 89 ;
 - vichyssoise, 16. 64.
- justiciable, 16. 18, 29.
- KELSEN, 16. 5.
- KENNEDY (E.), 16. 86.
- KOSSYGUINE (A.), 18. 155.
- KÜNG (H.), 17. 27, 35.
- länder, 16. 143-146, 149, 152 ; 19. 22, 23, 30, 35, 76-77.
- LAOT (L.), 17. 153-167.
- LAURENT (P.), 17. 85-94.
- LECANUET (J.), 17. 71.
- légalité :
- des délits et des peines, 16. 20.
 - respect, 16. 65.
- LÉON XIII, 17. 37, 42-45, 47, 58.
- LEONARDI (R.), 19. 39-57.
- libertés individuelles, 16. 51.
- LIBMANN (J.), 16. 43-53.
- Liechtenstein, 19. 12.
- LOCATELLI (R.), 19. 59-66.
- loi :
- anticasseur, 16. 66 ;
 - application, 16. 10, 20-70 ;
 - d'exception, 16. 24 ;
 - Guermeur, 17. 71 ;
 - interprétation, 16. 10, 11 ;
 - sécurité-liberté, 16. 28, 56, 67 ; 17. 72 ;

- de séparation, 17. 40, 164 ;
- souveraineté, 16. 20, 24, 29.
- LOUIS XIII, 19. 131.
- LOUIS XIV, 16. 18, 133.
- LOUIS XV, 16. 18 ; 19. 131.
- LOUIS XVI, 16. 19 ; 19. 131.
- LOUIS-PHILIPPE, 17. 68.
- LUCET (C.), 18. 123-140.
- Luxembourg, 19. 64.
- LYON-CAEN (P.), 16. 55-68.
- magistrature :
 - concours, 16. 33, 35, 37, 108-111 ;
 - féminisation, 16. 31, 42 ;
 - indépendance, 16. 49, 58 ;
 - promotion interne, 19. 36 ;
 - rajeunissement, 16. 108 ;
 - recrutement latéral, 16. 32, 34, 108, 112, 113 ;
 - syndicalisme, 16. 52, 56-58.
- magistrats :
 - âge, 16. 34, 35, 108 ;
 - avancement, 16. 26, 61, 99 ;
 - carrière, 16. 22, 62, 97, 100-102 ;
 - conviction politique, 16. 105 ;
 - femmes, 16. 35-37 ;
 - formation, 16. 27 ;
 - hiérarchie, 16. 99, 104. ;
 - inamovibilité, 16. 60 ;
 - indépendance, 16. 22, 56, 74, 104 ;
 - liberté d'esprit, 16. 113 ;
 - nomination, 16. 23 ;
 - origine géographique, 16. 37, 38, 41 ;
 - origine sociale, 16. 37, 39, 41, 42 ;
 - du parquet, 16. 21, 22, 68, 76, 107, 127 ;
 - de province, 16. 102 ;
 - recrutement, 16. 26, 27, 31, 32 ;
 - retraite, 16. 33 ;
 - rôle, 16. 107 ;
 - sexe, 16. 37, 38 ;
 - du siège, 16. 21, 22, 43, 68, 76, 107.
- Malte, 19. 64.
- MANZELLA (A.), 18. 59-70.
- Maroc, 19. 91.
- MARTAGUET (P.), 16. 107-117.
- MARX, 16. 140 ; 19. 138.
- marxisme, 18. 26.
- MAUROY (P.), 19. 3, 65, 139, 143, 144.
- MENDÈS-FRANCE (P.), 19. 108, 116.
- MENY (Y.), 19. 3, 5-18.
- METRAL (M.-O.), 17. 143-148.
- ministre :
 - des affaires étrangères, 19. 65 ;
 - de l'intérieur, 16. 55 ; 19. 139, 146 ;
 - de la justice, 16. 24, 57, 60, 75, 77, 97, 100.
- ministère public, 16. 70, 127, 128.
- MITERRAND (F.), 18. 106 ; 19. 113, 127, 140, 142.
- MOLLET (G.), 19. 140-141.
- Monde (Le)*, 16. 55 ; 19. 139, 140.
- MONTESQUIEU, 16. 21.
- MOULIN (L.), 17. 129-134.
- MOURIER (A.-J.), 16. 127-133.
- Moyen Age, 17. 9, 57, 133, 144.
- MRP, 18. 75.
- MUSSOLINI, 17. 37.
- Namibie, 18. 144.
- NANETTI (R.), 19. 39-57.
- NAPOLÉON, 16. 22 ; 17. 10 ; 19. 131.
- NAPOLÉON III, 16. 61 ; 17. 52.
- Nicaragua, 19. 42.
- Norvège, 19. 64.
- ONU, 16. 80.
- opinion publique, 16. 64, 66, 73, 74.
- opportunité de la poursuite, 16. 71.
- ordonnance de non-lieu, 16. 50.
- Palestine, 17. 55.
- pape, 17. 3, 5, 9, 11, 13-15, 23, 30, 34, 37-50, 52, 85, 90, 96, 111, 112, 116 ; 18. 130, 131, 135, 140.
- parlement, 16. 27, 61 ;
 - anglais, 16. 19 ;
 - européen, 19. 23, 24.

- PARODI (J.-L.), 16. 155-164 ; 18. 159-174 ; 19. 153-162.
- Parti catholique, 17. 68 ; 18. 75, 83 ; 19. 13.
- Parti communiste, 17. 7, 155, 182 ; 18. 3, 7, 8, 13, 26, 27, 34, 36, 46, 55, 59, 64, 66-68, 71-85, 97-107, 109, 110, 113, 119, 120, 136, 141-153, 154 ; 19. 14, 15, 34, 90, 95, 132, 133.
- Parti libéral, 16. 145 ; 18. 7, 18, 52, 57.
- Parti radical, 18. 11, 36.
- Parti social-démocrate, 16. 145 ; 18. 7, 18, 52, 57.
- Parti socialiste, 16. 67 ; 17. 155, 182 ; 18. 6, 7, 13, 37, 52, 53, 55, 57, 59, 60, 67, 68, 71-85, 91, 109 ; 19. 13, 94, 95, 118, 139-147.
- partie civile, 16. 50, 51.
- PAUL VI, 17. 13, 14, 27, 42, 50, 57, 59, 83, 86, 87, 90, 118, 136 ; 18. 87, 128, 134.
- PAVONCELLO (F.), 19. 39-57.
- Pays-Bas, 19. 13, 64.
- Pays Basque, 19. 7, 9, 13, 15, 30-32, 35, 37, 70, 84.
- peine :
— arbitraire, 16. 20 ;
— de mort, 16. 27, 81 ;
— pénale, 16. 57, 83 ;
— valeur pédagogique, 16. 88.
- PENSEC (L. LE), 19. 141.
- Pérou, 17. 112.
- PERTINI, 18. 22, 84.
- PEYREFITTE, 16. 105 ; 17. 71 ; 19. 120.
- Philippines, 18. 123.
- PIE IX, 17. 37, 47, 52.
- PIE X, 17. 76, 77.
- PIE XI, 17. 42, 50 ; 18. 124, 132, 138.
- PIE XII, 17. 11, 43, 57 ; 18. 87, 127.
- PISANI (E.), 19. 142, 145, 146.
- PLATON, 18. 12.
- police :
— compromission, 16. 55 ;
— judiciaire, 16. 57, 77 ;
— politique, 16. 44.
- Pologne, 17. 113 ; 18. 25, 103, 131, 134, 147-153.
- POMPIDOU (G.), 16. 74 ; 19. 109, 111-113.
- PORTELLI (H.), 16. 3 ; 18. 3, 97-107.
- Portugal, 19. 65.
- POULAT (E.), 17. 37-50.
- pouvoir :
— exécutif, 16. 5, 6, 10, 13, 14 ;
— législatif, 16. 5, 10, 14 ; 17. 170 ;
— politique, 16. 7, 15, 65, 70, 74 ;
— religieux, 17. 51.
- PREDIERI (A.), 18. 21-48.
- président :
— de la Cour de cassation, 16. 55, 66 ;
— de la République, 16. 59, 60, 97 ; 17. 155 ; 18. 9, 11, 22, 84, 19. 111, 139, 172.
— de région, 19. 35, 135.
- procédure :
— administrative, 16. 84 ;
— lacunes, 16. 75 ;
— législative, 16. 152.
- PUTNAM (R.), 19. 39-57.
- Québec, 19. 9, 13.
- QUERMONNE (J.-L.), 19. 110.
- QUINET, 16. 141.
- raison d'Etat, 16. 65.
- REAGAN (R.), 19. 127.
- référendum, 18. 10, 11, 22, 23, 29, 94, 131 ; 19. 14, 18, 111, 142.
- régime :
— de juillet, 16. 23 ;
— parlementaire, 17. 169 ;
— totalitaire, 16. 50 ;
— de Vichy, 16. 24, 69 ; 19. 92.
- régionalisation, 19. 3, 5, 18, 20, 27, 79, 114, 117, 123, 126-128, 133, 138-140, 142.
- représentation proportionnelle, 17. 177.
- répression, 16. 28, 81-84.
- République, 16. 29 ;
— II^e, 16. 23 ;

- III^e, 16. 23, 24, 46, 140 ;
17. 169-172, 178, 180, 186 ;
19. 12, 85, 124, 131 ;
- IV^e, 17. 171 ; 18. 13 ; 19. 12 ;
- V^e, 16. 141 ;
- sociale, 16. 141 ;
- de Weimar, 18. 13, 62.
- Révolution française, 16. 6, 17,
19, 29, 136 ; 19. 85, 87, 131.
- ROCARD (M.), 18. 106 ; 19. 131-
138.
- Roumanie, 18. 25.
- Royaume-Uni, 19. 78.
- RPR, 17. 155, 182, 183.

- SADRAN (P.), 19. 139-147.
- Saint-Marin, 19. 12.
- SARDA (F.), 16. 69-78.
- Saint-Siège, 17. 23, 40, 42, 44,
47, 53-56, 59, 85, 87, 89, 90, 92,
94, 111, 113, 114, 116, 123 ;
18. 128, 135, 138.
- SATRUSTEGUI (M.), 19. 27-37.
- SAVARY (A.), 19. 141.
- scandales financiers, 16. 24 ; 18.
67, 75, 93, 94.
- SCHMELCK (R.), 16. 79-88.
- SCHMIDT (H.), 18. 106.
- Sénat, 17. 176-185 ; 18. 33, 50-53 ;
19. 29, 132, 140.
- séparation :
 - des autorités administra-
tives et judiciaires, 16. 20 ;
 - des fonctions, 16. 18 ;
 - des pouvoirs, 16. 18, 143.
- Sicile, 19. 26, 40.
- SOREL (A.), 16. 135.
- SOULLARD (R.), 17. 119-128.
- STALINE, 17. 3.
- Suède, 18. 25 ; 19. 64.
- suffrage universel, 19. 14, 112,
117, 141, 145.

- Suisse, 18. 25, 19. 27, 28, 72-73,
119.
- Synode, 17. 13, 31, 32, 95, 121,
152 ; 18. 133.

- TAINÉ, 16. 136 ; 19. 103.
- Tchécoslovaquie, 18. 25.
- terrorisme, 16. 81 ; 18. 5, 92, 93,
98.
- théologie, 17. 113, 135, 137, 141.
- Tiers Monde, 17. 8 ; 18. 3, 144 ;
19. 42.
- TOCQUEVILLE, 16. 137 ; 19. 19.
- TOINET (M.-F.), 17. 189-196.
- traité de Rome, 19. 16.
- Tribunal :
 - administratif, 17. 78, 79.
 - de cassation, 16. 19, 21.
 - de commerce, 16. 70, 132.
 - d'exception, 16. 44.
 - militaire, 16. 20, 48.

- UDF, 17. 155, 182.
- Union soviétique, 17. 112 ; 18. 25.

- VALDRINI (P.), 17. 75-83.
- Vatican, 17. 51-60, 69 ; 18. 135.
- violence, 16. 28, 85.
- volonté générale, 16. 17, 19, 21,
29, 63.

- WALESA (L.), 17. 3 ; 18. 147-149.
- WARNIER (P.), 17. 135-142.
- WRIGHT (V.), 19. 119-130.

- Yougoslavie, 17. 55 ; 18. 25, 141,
155-157 ; 19. 76-77.

- Zaïre, 17. 23.
- ZOLA (E.), 16. 45, 46.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

Index 1981 des mots clés

- Alternance, 18. 19.
 Amendement, 17.
 Assemblée nationale, 16. 17. 18.
 19.
 autorité judiciaire, 16. 17. 18. 19.

 code électoral, 17. 18.
 collectivités locales, 17. 19.
 collectivités territoriales, 18.
 commissions d'enquête, 17.
 commissions parlementaires, 18.
 commissions mixtes paritaires, 17.
 19.
 commissions paritaires, 19.
 Conseil constitutionnel, 16. 17.
 18. 19.
 Conseil des ministres, 16. 17. 18.
 19.
 Conseil supérieur de la Magistrature, 19.
 Cour des comptes, 17.

 dissolution, 18. 19.
 droit communautaire, 16. 17.
 droit constitutionnel, 16. 18. 19.

 élections, 16. 17. 18.
 élections législatives, 19.
 élection présidentielle, 17. 18.
 engagement international, 17. 18.
 exception d'irrecevabilité, 19.

 Gouvernement, 16. 17. 18. 19.
 groupes, 16. 17.

 Haute Cour de Justice, 16. 17.
 18. 19.

 immunités parlementaires, 16. 17.
 19.
 incompatibilités, 16. 17.
 irrecevabilité, 16. 17. 18. 19.

Journal officiel, 17.

 libertés publiques, 16. 17. 18. 19.
 loi, 16. 17. 18. 19.
 loi de finances, 16. 17.
 loi organique, 16.

 médiateur, 16. 18.

 opposition, 16. 17. 19.
 ordonnance, 17.
 ordre du jour, 16. 17. 18. 19.

 Parlement, 16. 18. 19.
 Parlement européen, 16.
 parlementaires, 16. 17.
 parlementaire en mission, 19.
 partis, 16. 18. 19.
 pouvoir réglementaire, 16. 17.
 18.
 Premier ministre, 16. 18. 19.
 Président de la République, 16.
 17. 18. 19.

 questions, 16. 19.
 questions parlementaires, 18.
 quorum, 17.

 rappel au règlement, 16. 17. 19.
 renvoi en commission retrait, 17.
 République, 17. 18. 19.
 responsabilité du Gouvernement,
 18. 19.
 responsabilité du Président de la
 République, 18.

 scrutin, 19.
 scrutin public, 16.
 Sénat, 16. 17. 18. 19.
 session, 19.
 sondages, 17. 18. 19.
 suspension en séance, 17.

 vote, 16.
 vote bloqué, 17.

CHRONIQUE DE L'OPINION PUBLIQUE

Index 1981 des graphiques

- Election présidentielle américaine :**
 — évolution des intentions de vote, **17. 191.**
- Election présidentielle française :**
 — évolution des intentions de vote au cours des 18 mois précédent l'élection, **18. 161 ;**
 — évolution des intentions de vote, **18. 162 ;**
 — chute de de Gaulle en 1965, **18. 163 ;**
 — chute de Giscard en 1981, **18. 163 ;**
 — étapes de la chute de Giscard, **18. 164 ;**
 — intentions et souhaits, **18. 167 ;**
 — évolution des intentions de vote au second tour, **18. 170 ;**
 — évolution des intentions de reports de voix des électeurs de G. Marchais, **18. 171 ;**
 — évolution des intentions de reports de voix des électeurs chiraquiens, **18. 171.**
- Partis politiques :**
 — indice de satisfaction (1972-1981) ; **19. 158.**
- Parti communiste :**
 — évolution du PC et de ses leaders, **19. 159.**
- Parti socialiste :**
 — évolution du PS et de ses leaders, **19. 160.**
- Premier ministre :**
 — courbe de popularité des deux Premiers ministres R. Barre et P. Mauroy (sept. 80 - sept. 81), **19. 156 ;**
 — courbe de popularité de R. Barre, Premier ministre (1976-1981) ; **19. 156.**
- Président de la République :**
 — indice de satisfaction (1974-1980), **16. 157, 158, 159, 160, 161, 162 ;**
 — courbe de popularité de l'ancien et du nouveau Président (sept. 80 - sept. 81), **19. 154 ;**
 — courbe de popularité de V. G. E. Président de la République (1974-1981), **19. 155.**
- RPR :**
 — évolution du RPR et de ses leaders, **19. 162.**
- UDF :**
 — évolution du centrisme et de ses leaders, **19. 161.**

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

POUVOIRS

1977

1. **l'alternance**
(nouvelle édition 1981)
2. **le parlement européen**
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?**

1978

4. **la V^e République**
(nouvelle édition 1981)
5. **le consensus**
(épuisé)
6. **l'Union soviétique**
7. **le régime représentatif**

1979

8. **l'Espagne démocratique**
9. **le giscardisme**
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
(nouvelle édition 1981)

1980

12. **les régimes islamiques**
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**

1981

16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**

1982

20. **la gauche au pouvoir**
(à paraître)

DANS CE NUMÉRO

Thème : *Régions*

Journal

Jean-Luc PARODI

Olivier DUHAMEL

*Chronique
de l'opinion publique
Profil de l'année politique*

Pierre AVRIL
et Jean GICQUEL

*Chronique
de la V^e République
(mai-août 1981)*

ABONNEMENTS

FRANCE ÉTRANGER

1980	160 F	195 F
1981	170 F	200 F
1982	190 F	230 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE**

*SERVICE DES PÉRIODIQUES
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)*

*PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF*

POUVOIRS est une « revue-livre » du politique. Un thème, le journal et ses chroniques (opinion, V^e République) permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs politiques.

régions

- Dans quelle mesure l'émergence des régions correspond-elle et répond-elle aux crises actuelles de l'Etat ?
- La dispersion du pouvoir, qu'attestent les régionalisations contemporaines (R.F.A., Italie depuis 1970, Espagne depuis 1976, France depuis 1981), n'est-elle pas compensée par une concentration du pouvoir en des organismes nouveaux, pluri-régionaux ou régionalo-européens ?
- Quels sont, dans les différents pays européens, les rapports entre les élites politiques régionales et l'élite nationale ?
- Comment fonctionnent les régions, une fois créées ? L'exemple italien révèle la grande diversité des performances institutionnelles.
- Quels sont les structures et les pouvoirs des entités régionales en Italie, en Espagne, en Suisse, en Allemagne fédérale, en Yougoslavie, au Royaume-Uni, en Belgique ?
- Quelles sont les composantes du mouvement breton ? Comment ont-elles évolué depuis le seizième siècle ?
- Pourquoi et comment la *régionalisation* a-t-elle échoué en France dans sa tentative d'incorporation technocratique de la périphérie ?
- Un véritable *régionalisme* est-il aujourd'hui souhaitable ? Quelles sont les lignes de force et l'ampleur de la « révolution tranquille » entreprise par les socialistes français dès leur accession au pouvoir ?

POUVOIRS – *Dernières parutions :*

15. la négociation

17. le pouvoir dans l'Eglise

16. la justice

18. Italie

