

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 acceptation 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 GRÉMION, *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 Phlipponeau, 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 devaient 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 PHILIPPONEAU, *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 GRÉMION, *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. I.

(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, avril 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 omnicompétente, 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'État-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.*