

L'opinion et la décentralisation ou la décentralisation apprivoisée¹

La décentralisation, l'une des grandes réformes du premier septennat de F. Mitterrand, marque, en fait, l'aboutissement d'une affaire qui aura pris plus d'un demi-siècle de valse-hésitation entre déconcentration et décentralisation, de chassés-croisés entre la droite et la gauche. Fait remarquable, sur une question qui modifie radicalement les relations entre l'Etat et la société, le dossier aura été traité, de bout en bout, sur un plan technique à coups de diseussions entre le Gouvernement, des bureaucrates, des élus locaux et des scientifiques en dehors des citoyens, alors même que certains sociologues et élus défendent la cause de la décentralisation au nom d'une conception plus participative de la vie politique².

Un examen des sondages réalisés à partir des années 60, époque de l'essor de ce mode d'investigation et temps fort des discussions sur la réforme, permet de recenser trois grandes enquêtes, et trois seulement, sur l'état de l'opinion en la matière : la première, commandée en 1963 à l'IFOP par la DATAR pour fêter sa naissance, traite des problèmes de l'aménagement du territoire³ ; la seconde,

1. Cette expression fait écho à celle de « jacobinisme apprivoisé » inventée par P. Grémion en 1976 pour décrire le pouvoir périphérique. Cf. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

2. On pense ici aux travaux issus notamment des réflexions menées par le Club Jean-Moulin. On trouvera une bonne présentation des débats autour du problème de la décentralisation dans deux articles parus en novembre 1981 (n° 16) dans *Débat* : P. Grémion, Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V^e République ; B. Eveno, Pour démocratiser la décentralisation.

3. Cf. présentation du sondage en annexe 1.

réalisée également par l'IFOP à la veille du référendum de 1969, essaye de prévoir les résultats de ce dernier¹ ; la troisième, enfin, menée en 1970 par la SOFRES pour le comité interministériel de l'information, porte sur « les Français et l'Etat », le but étant, déjà, de préparer la modernisation de ce dernier². Ces enquêtes constituent autant de repères nécessaires pour analyser, dans la durée, l'évolution des attitudes des Français sur la décentralisation, même si, à la veille du renouvellement des conseillers généraux et régionaux, le bilan des dix dernières années, c'est-à-dire la façon dont les Français se sont approprié la réforme de 1982, demeure l'essentiel.

Avant de conduire ces analyses, il faut, en quelque sorte, planter le décor et faire trois rappels importants. Le premier concerne la profonde et très large inscription des Français dans le local. Une des spécificités de la France demeure, quoi qu'on en dise, la forte immobilité de ses habitants : en 1963, 80 % des Français vivaient dans leur région de naissance (IFOP/DATAR), en 1990 il en va encore ainsi dans 70 % des cas (OIP, 1990). Mieux, un questionnaire plus fin montre que les deux tiers ou presque des Français (61 % exactement) habitent leur département de naissance (OIP, 1986). La faiblesse des distances parcourues par les migrants (162 km en moyenne par rapport à leur lieu d'origine de 1962 à 1982)³ confirme qu'il s'agit d'un ancrage dans des micro-territoires. Un tel enracinement induit, nécessairement, une forte charge identitaire et affective. C'est là un facteur décisif dans les perceptions par les Français des rapports entre centre et périphérie.

Il convient, en second lieu, de prendre en compte les modes de perception par les citoyens des diverses collectivités territoriales. Leurs connaissances ont deux origines radicalement différentes. L'une repose sur des expériences concrètes, quotidiennes, faites de mille obligations et de mille besoins (payer des impôts, avoir des services sociaux, éducatifs et culturels satisfaisants, trouver un emploi, disposer de bons moyens de transport...). Cette connaissance est, par définition, partielle, émietlée et dépersonnalisée sur le plan institutionnel. Peu importe à l'utilisateur qui a un problème immédiat à résoudre de savoir que tel ou tel service relève plutôt de la compétence de l'Etat, du département ou de la région. On trouve une indication de cet état de fait dans les réponses données aux questions sur

1. *Ibid.*

2. *Ibid.*

3. O. Sautory, Près de la moitié de la population a changé au moins une fois de commune en vingt ans, *Economie et Statistique*, n° 212, Paris, INSEE, 1988.

les priorités d'action assignées à telle ou telle institution ou sur le renforcement des pouvoirs de l'une ou l'autre. Les réponses nous renseignent toujours, et parfois d'abord, sur l'urgence de l'action envisagée pour les personnes interrogées.

Pour chaque citoyen existe un second mode de connaissance de type symbolique où l'Etat, la région, le département, la commune apparaissent tout entiers et participent, chacun pour sa part et à sa façon, à un type de perception relevant de l'ordre de la communication, fonctionnant sur le mode de la projection et de l'identification. Sur ce registre, la proximité institutionnelle apparaît liée aux distances géographiques et affectives : 90 % des personnes interrogées se sentent proches de la commune, 76 % du département, 63 % de la région, 22 % de l'Etat (OIP/SOFRES, 1991). Le faible score de l'Etat manifeste, en dehors d'autres facteurs d'explication sur lesquels nous reviendrons, qu'à ce jeu l'Etat demeure perçu comme un non-lieu, un non-territoire, comme une entité abstraite à laquelle il est difficile de s'identifier.

Troisième et dernière donnée de base, l'Etat, les collectivités territoriales ont une histoire. Vérité d'évidence que l'on oublie trop souvent. Derrière les mêmes mots — Etat, région... — se cachent des réalités différentes selon les moments. La région de 1991 n'a pas le visage que lui prévoyaient les textes de 1982, encore moins ceux de 1972. L'institution, en fonctionnant, s'est façonnée, a imposé une réalité et une image. L'Etat n'a pas le même poids, le même degré ni les mêmes formes d'intervention en 1990 qu'en 1945. Du point de vue qui nous occupe, en suivant Rosanvallon¹, on peut facilement distinguer quelques périodes décisives : l'Etat des trente glorieuses, instituteur de l'économie et du social, dont l'image s'émousse lentement pour se détériorer nettement à la fin des années 60 ; l'Etat instigateur, régulateur d'une nouvelle société bientôt concurrencée dans l'imaginaire populaire par les espoirs soulevés à la fin des années 70 par le programme commun ; l'Etat, redevenu pour un temps, en 1981, instituteur rigide de l'économie avec, très vite, le retour à un rôle plus modeste de régulateur de l'économie, de gestionnaire des solidarités, de redistributeur, à son corps défendant ou non, des pouvoirs entre les diverses collectivités territoriales. On ne saurait étudier l'évolution des attitudes des Français sans garder en mémoire les histoires croisées des diverses collectivités territoriales.

Dans ce contexte, l'analyse des opinions des Français sur la décentralisation peut s'articuler autour de deux grands paradoxes.

1. P. Rosanvallon, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

LE PLÉBISCITE DES RÉGIONS

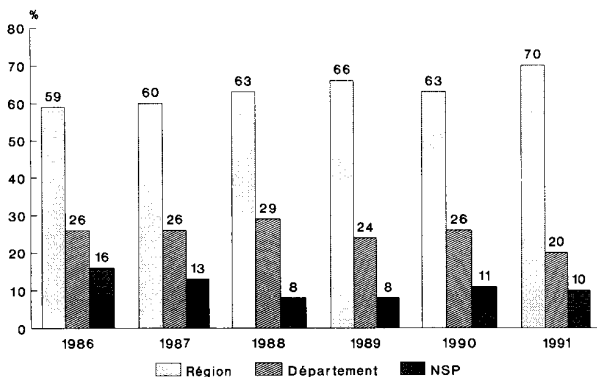
Premier paradoxe. — A l'heure de la réforme de 1982, les spécialistes des questions de décentralisation¹ parlent tous du non-choix qui a été opéré entre région et département et ceux qui se hasar- dent à des pronostics tranchent, le plus souvent, en faveur du département. Aujourd'hui encore, certains politologues n'hésitent pas à traiter la région de « territoire accessoire tant politiquement qu'institutionnellement »². Face aux professionnels de la politique et aux savants, l'opinion a choisi, très vite et très nettement, la région. Dès 1986, année des premières élections régionales au suf- frage universel, l'opinion, toutes catégories sociales, familles politi- ques et régions confondues, voit dans la région et non dans le département, l'unité politique et administrative d'avenir (fig. 1). Donnée significative, à cette date leur enthousiasme dépasse celui même des élus régionaux (en 1986, 59 % des choix en faveur de la région, 26 % en faveur du département dans le grand public, 54 % en faveur de la région, 41 % en faveur du département chez les élus régionaux) (OIP, 1986). Dès 1985, les deux tiers des Français se pro- noncent pour la régionalisation et de 1985 à 1991 les opinions les plus favorables à cette politique augmentent en nombre significatif dans toutes les catégories d'agglomération, toutes les familles poli- tiques et tous les groupes sociaux (fig. 2).

On pourrait multiplier les indications de la confiance accordée aux régions. Donnons-en deux exemples entre autres : l'optimisme dans l'avenir des régions n'a cessé de progresser depuis 1985 (+ 8 points de 1985 à 1991), et dépasse largement aujourd'hui l'optimisme dans l'avenir de la France (54 % pour la région, 42 % pour la France) (OIP, 1991) ; en dépit des réalités et des sentiments partagés par les spécialistes de ces questions, les Français, inter- rogés sur les institutions bénéficiaires de la décentralisation, placent en tête, et de façon très nette, la région (62 %), puis le département (28 %) et enfin la commune (10 %) (OIP, 1991).

Pourquoi, contre toute attente, ce plébiscite des régions par l'opinion ? Pour un faisceau de raisons qui vont parfois à l'encontre de certaines intuitions de départ. Le choix de la région ne se pose

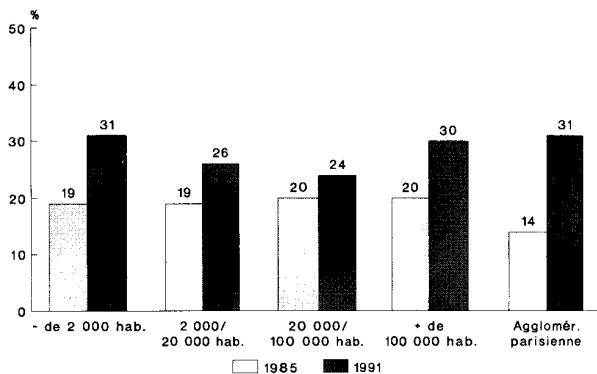
1. Cf. par exemple, P. Grémion, Région ou département, les raisons d'un non-choix, *Intervention*, n° 3, mars-avril 1983.

2. P. Allès, Que sont nos notables devenus ?, *Faire le politique : le chantier français*, Paris, Autrement, 1991, p. 111.



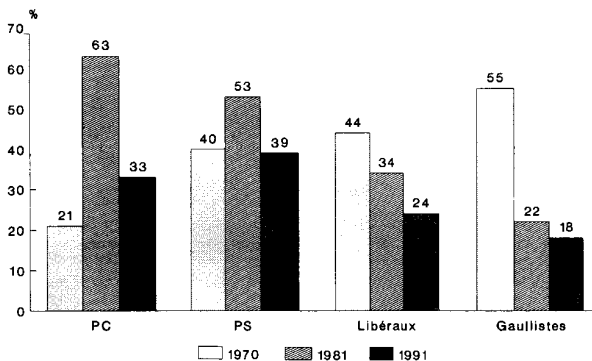
Sources : Enquêtes OIP 1986/87/88/89/90 et 1991

FIG. 1. — Unité administrative et politique de l'avenir



Sources : Enquêtes OIP 1985 et 1991

FIG. 2. — Le soutien à la régionalisation (% de réponses « tout à fait favorable » selon la catégorie d'agglomération)



Sources : Enquêtes nationales auprès des 21 ans et + - 1970: SOFRES/CIJ - 1981: SOFRES/L'Expansion - 1991: OIP/SOFRES

FIG. 3. — Confiance dans un organisme d'Etat (selon la proximité partisane)

pas, dans la plupart des cas, en termes de revendication d'identité. L'identité régionale (12 %) est encore loin de rivaliser avec l'identité communale (40 %) et l'identité nationale (39 %) dans la façon dont se définissent spontanément les Français (OIP, 1991). Le choix de la région ne s'établit pas, non plus, dans la quasi-totalité des cas, en termes d'affirmation ou de réaffirmation d'un régionalisme culturel tel qu'on l'avait vu resurgir après 1968, encore moins en termes d'opposition à l'intégration nationale : en 1989, l'appartenance à un mouvement régionaliste ne dépasse 1 % dans aucune région, l'idée d'une participation éventuelle à une association de ce type ne séduit que 17 % de l'opinion en moyenne et n'atteint le quart des personnes interrogées qu'en Alsace ou dans le Nord - Pas-de-Calais. Ce sont là, en tout état de cause, des scores très inférieurs à ceux recueillis par toutes les autres associations. A titre d'indication, notons que les associations de défense de l'environnement, qui ont parfois servi de substitut à certains mouvements régionalistes, suscitent 3 % et 51 % de participation réelle ou éventuelle (OIP, 1989).

La réforme de 1982 a donné lieu, en réalité, au renforcement d'un régionalisme fonctionnel. Renforcement et non naissance car la relecture de données plus anciennes révèle que les Français sont acquis, depuis longtemps, à la région. En 1963, les deux tiers du public trouvaient que l'idée de diviser la France en régions constituait une initiative intéressante à suivre (32 %) ou à encourager vivement (33 %) (IFOP/DATAR) ; en septembre 1968 (IFOP), si 38 % des Français se déclarent opposés à la transformation du Sénat, 59 % d'entre eux s'affirment favorables, en revanche, à la création des régions.

Le fait qu'il s'agisse d'un régionalisme fonctionnel et non identitaire explique, en grande partie, la satisfaction très forte du public à l'égard du découpage actuel des régions : en 1985 les deux tiers des Français se prononçaient pour le maintien tel quel du nombre des régions (SOFRES/journaux de province) ; en 1991 cette opinion reçoit l'agrément des quatre cinquièmes de l'échantillon (OIP, 1991). Aux yeux du public le problème n'est ni la taille ni même la composition des régions. Contrairement à une idée répandue, seule une faible part de l'opinion (13 % en moyenne) se montre suffisamment mécontente du découpage actuel pour souhaiter un autre rattachement régional pour son département. Ajoutons que les désirs de sécession ne sont pas nettement plus sensibles dans les départements les plus volontiers cités à ce propos : seuls 22 % des habitants de la Loire-Atlantique, par exemple, souhaiteraient que leur département sorte des Pays de la Loire (OIP, 1986).

Les raisons du régionalisme fonctionnel sont de deux ordres, en partie contradictoires. Pour certains Français, les plus nombreux, la région constitue essentiellement une source supplémentaire de subsides, nous y reviendrons. Pour les autres, les éléments de la société les plus dynamiques ou les plus largement dotés de capital culturel et matériel, à l'heure où l'Europe déplace les lieux de décision à Bruxelles et favorise la coopération interrégions européennes, la région apparaît, incontestablement, comme l'échelon de la modernité et de l'innovation, comme le lieu de la plus grande liberté d'entreprendre. Ce n'est pas un hasard si, comme nous l'avons montré¹, les soutiens au développement régional et à la construction européenne se forment selon les mêmes logiques sociales, celles de l'intérêt bien compris et de la compétence socioculturelle : c'est chez les cadres, les diplômés du supérieur et, à groupe social égal, chez les détenteurs des revenus les plus élevés que se recrutent les plus ardents défenseurs de l'Europe et de la région.

Le succès de la région tient, sans aucun doute, à l'amalgame entre ces deux types de motivation. Reste que le second groupe s'est rallié plus vite à la région que le premier : en 1985 on observait 15 % et 20 % d'opinions tout à fait favorables à la régionalisation chez les agriculteurs et les cadres supérieurs ; en 1991 ils sont 34 % dans les deux groupes à partager cette attitude (OIP, 1985/OIP, 1991).

Contradiction apparente, le plébiscite en faveur de la région ne s'accompagne pas du désir de disparition des départements. Entre la suppression des départements pour ne laisser subsister que deux échelons, la région et la commune, ou le maintien des départements, les choix sont sans ambiguïté : 78 % de l'opinion se prononce en faveur du maintien du *statu quo*. Ce n'est pas là pur conservatisme car, en revanche, une proportion très forte des mêmes Français accepte, dans le même temps, le regroupement des communes (65 %) (SOFRES/Institut de la Décentralisation). Pour un peu on serait tenté de croire que le public joue simplement la carte du dépérissement naturel des départements.

Le maintien du *statu quo* renvoie, par ailleurs, au rôle de banquier des autres collectivités locales que la très grande majorité de l'opinion prête à la région : en 1990, 78 % des Français estiment que la région est là pour aider départements et communes à réaliser leurs projets et non pour mettre en œuvre les siens ; 56 % d'entre eux privilégient le saupoudrage des ressources régionales plutôt que leur

1. Cf. A. Percheron, Les Français et l'Europe : acquiescement de façade ou adhésion véritable ?, *Revue française de Science politique*, vol. 41, n° 3, juin 1991.

mobilisation autour de quelques actions d'envergure. Comme attendu, les défenseurs du saupoudrage se recrutent dans les milieux les plus défavorisés économiquement et culturellement (63 % et 60 % des « pro-saupoudrage » chez les ouvriers et les agriculteurs contre 42 % chez les cadres supérieurs : 64 % chez les non-diplômés contre 40 % chez les diplômés du supérieur) (OIP, 1990).

« NEAR IS BEAUTIFUL »

Second paradoxe. — Le oui à la décentralisation et à la régionalisation s'inscrit, à coup sûr, dans une transformation des modes de relation à l'Etat et dans une volonté de redistribution des compétences entre celui-ci et collectivités locales, mais ne signifie pas, aux yeux de l'opinion, le désengagement de l'Etat de toutes ses responsabilités.

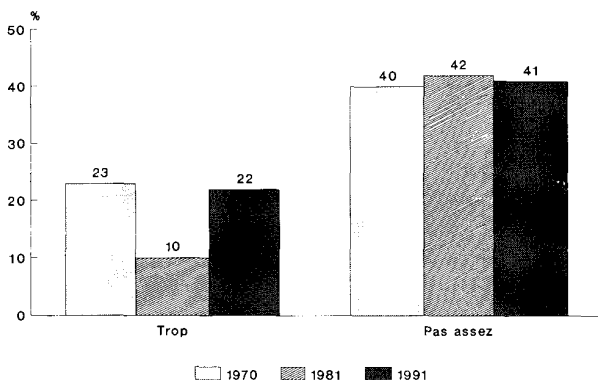
L'Etat, nous l'avons dit, se prête moins à l'identification que les autres collectivités territoriales. Sans aucun doute. Mais l'importance de l'écart entre les proximités à la région ou à l'Etat en 1991 (41 points d'écart) révèle aussi l'ampleur de la distance qui s'est installée entre le citoyen et l'Etat. Une comparaison des attitudes du public dans le temps est, ici, tout à fait éclairante : en 1970, 51 % des personnes interrogées, à peine plus de la majorité, considéraient l'Etat comme « quelque chose de lointain », en 1991 les trois quarts d'entre elles (74 % exactement) sont dans ce cas, soit une augmentation de 23 points de pourcentage (SOFRES/CUI - OIP/SOFRES). Ce détachement des citoyens par rapport à l'Etat est confirmé par la baisse de confiance que ces derniers manifestent à l'égard d'un organisme d'Etat (41 % en 1970, 43 % en 1981, 26 % en 1991) (SOFRES/CUI - SOFRES/*L'Expansion* - OIP/SOFRES).

Pourtant, deux précisions doivent être immédiatement ajoutées : en premier lieu, la confiance ne s'est pas muée en méfiance, mais graduellement en indifférence (20 % de ni-confiance/ni-méfiance en 1970, 32 % en 1981, 40 % en 1991) ; deuxièmement, l'Etat, entité abstraite, non identificatoire, n'en est pas moins regardé à travers des lunettes politiques et les attitudes à son égard se modifient selon que « sa » famille politique exerce le pouvoir ou non. Là encore, la comparaison dans le temps est révélatrice. Confiance et proximité ont, il est vrai, diminué dans toutes les classes d'âge, tous les groupes sociaux, toutes les familles politiques entre 1970 et 1991, mais la variable partisane est celle qui introduit les plus grandes différences et celles-ci grandissent en fonction du degré d'opposition au Gouvernement : 7 points de proximité en moins entre 1970 et 1991 chez les socialistes,

11 chez les communistes, 27 dans la famille libérale, 33 dans la famille gaulliste (OIP/SOFRES, 1991).

L'analyse de la confiance à l'égard d'un organisme d'Etat, avec 1981 comme point supplémentaire de comparaison, est plus significative encore du phénomène (fig. 3). A gauche, 1981 provoque un bond considérable de la confiance dans l'Etat : pour les communistes, l'euphorie dure peu et ne va pas au-delà de leur participation au Gouvernement (baisse de 30 points de la confiance entre 1981 et 1991) ; pour les socialistes, en revanche, les désillusions sont réelles mais moindres (14 points de diminution de 1981 à 1991) et c'est chez eux, aujourd'hui encore, que la confiance connaît son score le plus élevé. A droite, la confiance diminue régulièrement de 10 points entre 1971 et 1981, puis entre 1981 et 1991 au sein de la famille libérale. L'éloignement avec le pouvoir en place augmente graduellement avec le temps passé dans l'opposition. Au sein de la famille gaulliste, en revanche, la rupture est brutale et immédiate (33 points de confiance en moins entre 1970 et 1981, 4 points entre 1981 et 1991). L'arrivée des socialistes au pouvoir est vécue par eux non seulement comme l'arrivée des ennemis dans la place, mais aussi comme la trahison d'une Constitution dont ils se sentent, à tort ou à raison, les gardiens et les héritiers exclusifs. Le renversement des attitudes à l'égard d'un organisme d'Etat consacre aussi le ralliement de la famille gaulliste au libéralisme économique.

Il serait faux de ne considérer que l'effet du contexte politique. Les attitudes des Français traduisent également leur lecture de la décentralisation et de la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales souhaitées par eux. L'opinion accepte majoritairement un accroissement des pouvoirs locaux, avec un net plus accordé à la région et aux communes par rapport au département (respectivement 55 % de réponses dans le cas des deux premières collectivités citées contre 44 % pour la dernière) (OIP/SOFRES, 1991) ; de même le public s'accorde-t-il nettement pour juger que la région n'intervient pas assez dans la vie économique de la région (47 % de « pas assez » contre 4 % de « trop » et 30 % de « juste comme il faut ») (OIP/SOFRES, 1991). Pour autant cela ne signifie pas une acceptation du désengagement de l'Etat : une proportion égale ou presque de Français estime que l'Etat lui non plus n'intervient pas assez dans la vie économique du pays (41 %, soit 6 points de moins seulement que pour la région), et une comparaison dans le temps montre que, sur ce point, l'opinion n'a pratiquement pas varié de 1970 à aujourd'hui, hormis la parenthèse de l'immédiat après alternance de 1981 (fig. 4).

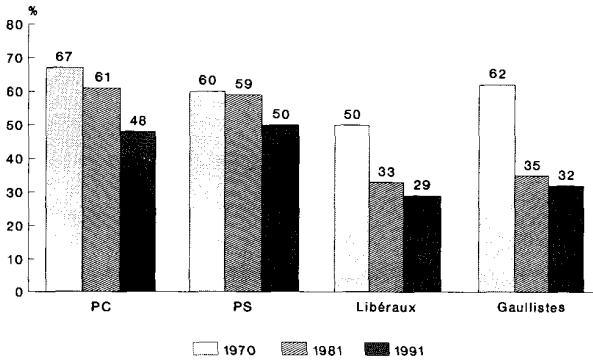


Sources : Enquêtes nationales auprès des
21 ans et + - 1970: SOFRES/CII - 1981:
SOFRES/L'Expansion - 1991: OIP/SOFRES

FIG. 4. — L'Etat intervient « trop » ou « pas assez »
dans la vie économique du pays

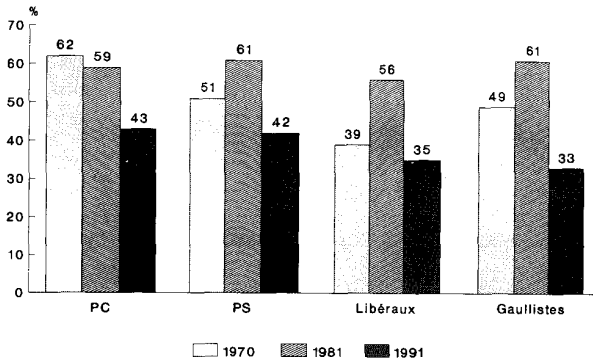
Recours à un Etat-providence, à une région-providence dans une situation de crise économique persistante, sans doute. Mais derrière ces réponses globales se cachent des phénomènes plus complexes. Un examen des opinions en 1991 sur l'intervention de l'Etat dans deux domaines sensibles, les transports (chemins de fer, autoroutes) et l'enseignement, révèle des attentes très fortes à son égard. 79 %, 78 % et 85 % des régionaux se déclarent favorables à une prise en charge « totale ou très large » par l'Etat de ces secteurs d'activités (OIP, 1991). Ceci dit, l'évolution des opinions depuis 1970 révèle un glissement très net, dans tous les groupes sociaux et toutes les familles politiques (fig. 5 et 6), d'une prise en charge « totale » à une prise en charge « très large » par l'Etat dans tous ces secteurs d'action traditionnels. De 1970 à 1991, l'idée d'un partage des responsabilités a fait son chemin (tableau 1). Au profit de qui ? De la région en priorité, mais aussi, dans certains cas, des communes ou plus rarement des départements (OIP, 1991).

Derrière la distribution des compétences entre les diverses collectivités se lit une bonne appréciation du degré de généralité des domaines d'intervention évoqués, mais aussi un appel à une logique de proximité dans la gestion des problèmes touchant au cadre de vie et à l'aménagement du territoire. Les enquêtes de l'OIP 1991 sur ces thèmes en offrent de nombreuses illustrations, parmi lesquelles nous en retiendrons trois particulièrement significatives.



Sources : Enquêtes nationales auprès des 21 ans et + - 1970: SOFRES/CII - 1981: SOFRES/L'Expansion - 1991: OIP/SOFRES

FIG. 5. — L'Etat doit s'occuper en totalité de l'enseignement (selon la proximité partisane)



Sources : Enquêtes nationales auprès des 21 ans et + - 1970: SOFRES/CII - 1981: SOFRES/L'Expansion - 1991: OIP/SOFRES

FIG. 6. — L'Etat doit s'occuper en totalité du chemin de fer (selon la proximité partisane)

TABLEAU I
Les échelons de décision

Question : Pour chacun des sujets suivants, à quel échelon doivent être prises les décisions ? (en %)

	<i>La com- mune</i>	<i>Le dépar- tement</i>	<i>La région</i>	<i>L'Etat</i>	<i>Sans opi- nion</i>
Le tracé des rgv	7	12	29	45	7
Le tracé des autoroutes	6	22	35	32	5
La création des universités	5	25	35	29	6
Les hôpitaux	8	32	32	23	5
Les types de formation à développer	14	27	31	17	11
La création des zones industrielles	28	29	30	7	6
La création de grands centres commerciaux	36	34	20	3	7
Le maintien d'activités dans les zones rurales	36	28	23	6	7
Le soutien aux activités économiques locales	37	26	21	8	8
La création de nouveaux ensembles d'habitation	58	22	12	3	5

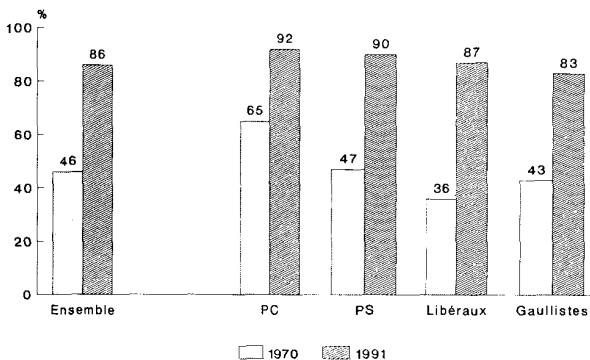
Source : Enquête nationale OIP, 1991.

Premier exemple : interrogés sur le type de communes et de villes à privilégier en matière d'aménagement, les Français placent en tête, dans leurs réponses, non seulement les banlieues (32 %), mais aussi les petites villes ou les villages (35 %) ; ils donnent même un léger avantage à ces derniers. Par là ils désignent l'existence, à leurs yeux, non d'une seule mais de deux questions également sensibles : le désordre péri-urbain, la désintégration du tissu rural (OIP, 1991). Le local, ici, est pris en son sens plein et non, comme c'est trop souvent le cas, comme le synonyme du seul espace rural.

Deuxième exemple : l'opinion ne conteste nullement l'importance pour le développement des régions, des universités (citées en premier), des rgv, des autoroutes et des aéroports mais, en cas de choix imposé entre grands équipements ou équipements de proximité, elle donne massivement (rapport des réponses : deux

tiers/un tiers) sa préférence aux équipements de proximité : aux trains et aux routes de desserte locale plutôt qu'aux autoroutes et aux TGV, aux centres universitaires locaux plutôt qu'aux grandes universités... Les raisons avancées pour justifier la création d'un centre universitaire près de chez soi explicitent la logique de proximité à laquelle renvoient de tels choix : pour 46 % des personnes interrogées, il s'agit avant tout de pouvoir garder les jeunes près de leur famille, pour 26 % et 12 % seulement d'entre elles d'améliorer la qualité de l'enseignement ou d'attirer des entreprises (OIP, 1991).

Dernier exemple, le plus révélateur peut-être : 86 % des Français se prononcent en 1991 pour le maintien de services publics (poste, police, écoles, lignes de chemin de fer) dans certaines communes ou certains quartiers même s'ils sont déficitaires (OIP, 1991). Une comparaison avec les réponses à une question voisine posée en 1970 (seules les lignes de chemin de fer étaient mentionnées) révèle l'ampleur de l'évolution des opinions sur un tel sujet. En 1970, les réponses se partagent également (46 % des réponses dans chaque cas) entre le maintien ou la fermeture des lignes déficitaires. L'importance du maintien des services publics de proximité à tout prix est une idée qui a gagné 20 points de pourcentage en vingt ans. Au surplus, la prise en compte de la variable partisane révèle que la transformation des mentalités sur ce point est aussi radicale ou presque dans toutes les familles politiques (fig. 7).



Sources : Enquêtes nationales auprès des
21 ans et + - 1970 : SOFRES/CII
- 1991 : OIP

FIG 7. — Pour le maintien de certains services publics,
même s'ils sont déficitaires

Au renversement des attitudes en matière d'aménagement par l'État, aux attentes fortes posées en termes de logique de proximité, on peut trouver plusieurs sources d'explication : l'idée simple que l'on a déjà beaucoup supprimé d'écoles, de lignes secondaires de chemin de fer, et qu'il faut, aujourd'hui, sauver celles qui restent ; le repli en période de crise sur le proche, le local, l'affectif, avec la résurgence du mythe d'un âge d'or, celui d'une France rurale heureuse et sans problème ; l'uniformisation des modes de vie et le désir de pouvoir vivre partout dans des cadres de vie comparables, d'où le succès de l'essaimage des centres universitaires, d'où la satisfaction manifeste à l'égard des politiques culturelles régionales. D'autres raisons encore, mais peu importe.

L'essentiel tient dans la redistribution des compétences entre l'État et les collectivités locales qui paraît s'esquisser. Au-delà de la persistance des demandes en faveur d'un État-providence doublé, si possible, d'une région, d'un département, d'une commune-providence, se dessine une nouvelle répartition des rôles de chacun. Aux collectivités locales, et à la région en tout premier lieu, reviendraient une bonne part de l'aménagement du futur et le pouvoir d'initiative pour transformer le cadre de vie des Français. À l'État resteraient quelques grands secteurs d'intérêt national (le tracé des TGV et des autoroutes notamment), mais reviendrait aussi une nouvelle fonction, celle de protecteur des secteurs fragiles et non rentables à sauvegarder pour maintenir des conditions de vie acceptables et, si possible, comparables sur l'ensemble du territoire national. L'idée serait celle d'un service public entendu au sens nouveau et fort non simplement d'un service dépendant de l'État et ouvert au public, mais rendu au public par l'État. À la place de l'État modernisateur, à côté de l'État-providence apparaîtrait un État sauvegarde, gardien du patrimoine du cadre de vie de tous les Français.

LISTE DES ENQUÊTES UTILISÉES

ENQUÊTES OIP

Les enquêtes par sondage de l'OIP sont de deux types :

- Des enquêtes régionales réalisées auprès des régions partenaires (16 en 1986, 17 en 1987, 18 en 1989, 19 en 1990, 20 en 1991). Ces enquêtes reposent sur des échantillons représentatifs de la population (échantillons de 700 individus) de chaque région selon la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de famille), et par stratification des

départements et des catégories d'agglomération. Les résultats donnés pour 1986, 1988, 1990, sauf exception, reposent sur le calcul de moyennes pour l'ensemble des régions concernées. Le terrain d'enquête est conduit par les instituts BVA, CSA, L. Harris, IFOP, SOFRES.

- A ces enquêtes régionales s'ajoutent en 1985, 1987, 1989 et 1991 des enquêtes nationales sur des échantillons de 2 000 individus (15 ans et plus) représentatifs de la population française par la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de famille), et par stratification des départements et des catégories d'agglomération. Les résultats donnés pour 1985, 1987 et 1989, sauf exception, reposent sur des moyennes calculées sur les enquêtes régionales et les enquêtes nationales ; pour 1991 les résultats, à des fins de comparaison dans le temps, sont tirés de l'enquête nationale.

Les enquêtes de l'OIP sont citées de la façon suivante : le sigle OIP suivi de l'année de réalisation (OIP, 1986, OIP, 1987...).

A ces enquêtes s'ajoute, pour 1991, un sondage commandé à l'OIP par le conseil régional de Picardie à l'occasion du Colloque « 1972-1992, deux décennies de régionalisation » (Amiens, 17-18 octobre 1991), et réalisé par la SOFRES sur un échantillon représentatif par la méthode des quotas de la population française (2 000 individus de 15 ans et plus) ; enquête citée comme OIP/SOFRES, 1991.

AUTRES ENQUÊTES

Aux enquêtes de l'OIP s'ajoutent des données extraites des enquêtes par sondages suivantes :

- Enquête IFOP réalisée pour la DATAR en 1963 auprès d'un échantillon national représentatif de 4 700 individus de 21 ans et plus. Enquête citée comme enquête IFOP/DATAR. Cf. pour la publication des résultats *Sondages*, n° 1, 1965.
- Enquête IFOP pré-référendum réalisée en septembre 1968 auprès d'un échantillon national représentatif selon la méthode des quotas. Enquête citée comme IFOP. Cf. pour la publication des résultats *Sondages*, n° 1-2, 1969.
- Enquête SOFRES pour le comité interministériel pour l'information sur « Les Français et l'Etat » réalisée en 1970 auprès d'un échantillon national représentatif des 21 ans et plus selon la méthode des quotas. Enquête non publiée. Enquête citée comme SOFRES/CIH.
- Enquête SOFRES commandée par *L'Expansion* et réalisée en août 1981. Enquête sur un échantillon national représentatif de 1 000 individus de 18 ans et plus selon la méthode des quotas. Enquête citée comme SOFRES/*L'Expansion*.
- Enquête SOFRES commandée en 1985 par un groupe de journaux de province et réalisée auprès d'un échantillon national représentatif de

- 1 000 individus de 18 ans et plus selon la méthode des quotas. Enquête citée comme SOFRES/journaux de province.
- Enquête SOFRES commandée par l'Institut de la Décentralisation en mai 1991 à l'occasion d'un colloque sur la décentralisation. Enquête réalisée auprès d'un échantillon national représentatif de 1 000 individus de 18 ans et plus selon la méthode des quotas. Enquête citée comme SOFRES/Institut de la Décentralisation.

Tous les résultats des enquêtes de 1981 et de 1991 utilisés à des fins de comparaison avec 1970 ont été recalculés sur des populations de 21 ans et plus. Nous remercions Jérôme Jaffré d'avoir bien voulu nous aider à effectuer ce travail pour l'enquête de 1981.

RÉSUMÉ. — *L'article présente l'évolution dans le temps des opinions du grand public sur la régionalisation et la décentralisation. Il met en évidence le plébiscite de la région par l'opinion et la transformation profonde des attitudes à l'égard de l'Etat. La distance prise à l'égard de l'Etat renvoie à des demandes fortes en faveur de politiques fondées sur une logique de proximité.*