

pour une autonomie régionale

Des régions cadres ou des hommes responsables ?

Parce que la Révolution de 1789 a définitivement cassé les provinces, toute tentative de création d'entités régionales en France a pendant longtemps été suspecte de passéisme. 150 projets avortaient en un siècle dans l'inertie ou le folklore, cependant que le département s'affirmait, prenant appui sur le pouvoir central qui l'avait créé.

Le département a été ainsi l'échelon commun de gestion d'administrations de plus en plus nombreuses et spécialisées. Mais dans les faits et dès le début du XIX^{me} siècle, des administrations se dotaient peu à peu d'échelons pluridépartementaux. Leurs limites géographiques, le plus souvent, ne coïncidaient pas. Vers 1950, la multiplicité de ces échelons était grande (près de 80) cependant que l'enchevêtrement de leurs frontières interdisait pratiquement toute politique commune à ce niveau : l'administration « régionale » se cantonnait, il est vrai, surtout dans les tâches de contrôle.

La prise en compte de la géographie, l'apparition de la notion d'environnement, la volonté d'aménager le territoire et de « régionaliser » le Plan ont, en 1955, marqué une nouvelle étape : les 90 départements n'offraient pas un cadre suffisam-

ment large pour la réflexion, et n'assuraient pas un niveau adapté à la programmation nationale ; de 1956 à 1959 naquirent ainsi les 21 « régions de programme ». Les Comités d'expansion départementaux se regroupèrent au sein de Comités d'expansion régionaux. En 1963 étaient créés les préfets de région, et mises en place les Commissions de développement économique régional. Les circonscriptions administratives pluridépartementales étaient progressivement harmonisées avec les régions. De nombreuses organisations syndicales et professionnelles s'y rattachèrent.

Inventé par Paris, le cadre régional a pris forme avec, il est vrai, des différences d'intensité : les Bretons assument la Bretagne en des termes très différents des Méditerranéens avec Provence-Côte d'Azur-Corse ou Languedoc-Roussillon. Les préoccupations des Lorrains ou des Alsaciens ne se situent pas au même niveau que celles des Aquitains ou des Pyrénéens. Certaines régions ont encore une existence quasi fictive.

Commode pour l'administration centrale, la région est un cadre de référence, un « niveau » de consultation, un élément de la « cohérence nationale » ; elle est parfois l'expression d'une activité économique dominante.

Mais elle n'est encore qu'un « cadre ».

Le moment est venu de savoir s'il n'est pas possible d'aller plus loin et de lui donner vie par la création d'assemblées régionales élues disposant de ressources propres.

Cette idée est encore freinée à la fois par ceux qui craignent un démembrement de l'Etat et par ceux qui estiment qu'il faut aussi attendre quelques années pour « polariser » les régions autour de quelques centres, notamment les métropoles d'équilibre, ou laisser en tout cas les communes évoluer.

Il n'est pas question ici de proposer un système détaillé quant aux institutions de la participation ni de déterminer le moment d'une étape indispensable. Mais il semble bien acquis maintenant que la région est appelée à prendre vie et prête à partager le pouvoir.

La région, instrument de solidarité et corps intermédiaire

Donner du corps ou de la substance à des régions, ou mieux, les laisser prendre chair est une aventure difficile et sérieuse.

La tâche serait facile si l'on envisageait la région dans ses seuls rapports avec le Paris de l'administration centrale. Il serait alors a priori possible, à partir d'une analyse des fonctions, de tracer une ligne de démarcation entre le pouvoir central et le pouvoir régional. Le domaine « réservé » du pouvoir central pourrait se constituer de défense nationale, de diplomatie, d'équilibre de la monnaie, de grandes infrastructures ou de stratégie industrielle. Aux régions, les routes, l'urbanisme, les logements, l'éducation, par exemple.

Moins schématique qu'exposé ici, ce partage des fonctions, donc des attributions, dessinerait un habit d'arlequin qui aurait deux défauts :

- celui d'ignorer que les régions ne sont pas une « enveloppe » mais qu'elles font corps avec les collectivités, les industries ou les hommes qui les composent ; il faut alors savoir si l'on veut les valoriser ou les vider de leur substance.
- celui de doter la région d'un domaine particulier qui ne lui donnerait ni un sentiment suffisant d'autonomie ni la réalité du pouvoir auquel elle peut prétendre.

Les régions ne sont, en effet, ni une enveloppe ni un simple cadre territorial : les Français le croient souvent qui discutent avec passion des limites géographiques. Bien des régionalistes, préoccupés seulement par les frontières d'« empires bordurés » et de souverainetés territoriales découpées par le

pointillé des frontières oublie que le problème de la région ne se traite pas en soi : la région est indissociable de son contenu.

Dès lors la réponse est claire : le pari serait risqué de miser sur un nouvel échelon administratif, écran entre Paris et la province, sur une administration à créer de toute pièce, sur un maillon nouveau de la hiérarchie. La région ne doit pas être l'occasion de créer un nouveau terrain d'exercice pour la bureaucratie, ni de vider de son peu de substance actuelle ce qui fait le développement de la région et ce qui est aussi l'un des échelons de base de la démocratie et de la participation : les collectivités locales.

La région doit être, au contraire, l'occasion d'aider à prendre vie ou de revitaliser, en les laissant évoluer, les communes, organisations de l'environnement et du cadre de vie, les fédérations urbaines ou rurales, les départements, les entreprises de production et de culture, l'université, les sociétés et organismes de développement.

Mais si la réponse au niveau des principes est claire, elle n'est pas évidente quant à la définition que se donneront les régions pour remplir cette mission.

La mauvaise démarche consiste à se précipiter sur les « attributions » ou les domaines. De même que cette démarche ne réglerait pas les tensions entre Paris et la province, de même elle ne permettrait pas de comprendre en quoi les régions aideraient les collectivités et noyaux de base. Parler en terme d'attribution et vouloir éviter les interférences, c'est vouloir encore dessiner un jardin à la française.

Si la région était définie à partir de ses domaines d'attribution, elle aurait tendance à se les voir écorner par l'administration centrale, de même qu'elle aurait tendance à arrondir son patrimoine, à partir d'une panoplie incomplète, en prenant sa substance sur les collectivités de base.

Le problème des régions n'est donc pas essentiellement une question de domaine d'attributions. Quel est-il donc ?

Il est dans la nature même des pouvoirs que la région peut vouloir exercer. L'échelle n'y est pas indifférente.

Un retour en arrière sur les 12 dernières années permet de mieux saisir la manière dont la région est apparue.

La région a été créée pour les besoins de la planification. L'intérêt manifesté en France pour la planification régionale s'est nourri d'aspirations de

plusieurs ordres. Elles étaient d'abord d'ordre économique : dans le souci d'une meilleure ordonnance et de ce que l'on appelait la géographie volontaire, les options « régionalisées » permettaient de dessiner les facettes d'une expansion globale trop abstraite et de prendre en compte tous les dynamismes locaux qui participent activement au développement. Elles étaient ensuite d'ordre social, dans le souci de poursuivre, à travers l'amélioration générale du niveau de vie, la réduction des disparités géographiques. Enfin, elles correspondaient à une préoccupation politique : commencer à faire participer les responsables locaux à la préparation et à l'exécution d'un plan démocratique.

Progressivement la région a pris ainsi une dimension nouvelle différente des provinces de l'histoire ou de l'image d'Epinal. Elle procède d'une fonction jusque là nationale : l'évaluation, l'orientation et l'impulsion du développement. Elle est ainsi devenue à sa manière, sans devenir une collectivité territoriale, un « corps intermédiaire » dont la fonction est d'abord de préparer des programmes territoriaux d'aménagement, de les confronter avec les plans nationaux de développement et d'entamer les actions nécessaires.

La région de demain n'aura pas de commune mesure avec les « cadres régionaux » de la France des douze dernières années.

D'abord et surtout elle exercera son pouvoir sur la quasi totalité de la vie économique, culturelle et sociale sans laquelle il n'y a pas d'aménagement possible. L'aménagement est global ou il n'est pas. Il ne se « détaille » pas. Cette prise en charge de la totalité géographique de la région, des hommes et des activités qui la composent, exclut évidemment l'octroi d'un catalogue d'attributions qu'on voudrait lui faire exercer.

Le pouvoir régional est un tout : il ne se lotit pas. Il n'est pas une délégation accordée par le pouvoir central, pas plus qu'un substitut du pouvoir local. Il ne peut plus résulter du seul exercice des procédures de « concertation ». C'est dire qu'il appelle non des commissions partiellement désignées, mais des assemblées pleinement élues au sens classique du terme.

La plénitude d'un pouvoir ne signifie pas qu'il s'enferme dans des tâches de gestion ou s'attarde aux soucis du contrôle. La gestion n'est valablement exercée que par des entités responsables (entreprises, départements, communes) et les tâches de gestion d'intérêt régional pourraient faire l'objet d'une sorte de contrat régional passé avec elles. Il y va d'abord de l'efficacité. Il y va aussi de la clairvoyance : que l'appareil central s'interdise la gestion et le contenu de la gestion ne risquera plus d'être vidé de sa substance.

En fin de compte, c'est en poussant très loin les fonctions d'investissement et de planification que les régions pourront acquérir leur vraie souveraineté. La planification régionale bien comprise n'est pas, en effet, le résultat de la division du plan national en tranches pas plus que de l'addition de plans locaux : elle exprime à une échelle qui permet encore de ne pas tomber dans le travers de la normalisation, les raisons des choix et les moyens de les réaliser : elle appelle donc la conciliation et l'arbitrage, vraies dimensions du pouvoir.

De telles structures régionales, une réelle autonomie de décision et de responsabilité à leur niveau en vue d'un aménagement qui valoriserait les collectivités de base modifierait très profondément les structures et les attitudes des administrations centrales. Peu à peu, avec la prudence nécessaire (il ne faudra aucune mobilité forcée des personnels mais une incitation positive à celle-ci), l'administration centrale de certains ministères pourrait être réduite et certains pensent que cette proportion pourrait atteindre le tiers.

La planification nationale, l'exercice de la puissance financière, la stratégie industrielle, agricole, tertiaire changerait de nature. Il est bien évident que l'échelon national ne doit pas ici reprendre d'une main ce qu'il donne de l'autre. Mais il ne peut pas non plus être totalement absent.

L'origine électorale ne saurait cependant créer à elle seule les conditions d'une initiative réelle. Encore faut-il que les régions disposent de ressources suffisantes et donc qu'au préalable une nouvelle redistribution des ressources du pays soit effective entre l'Etat et les collectivités territoriales. En outre, les disparités géographiques et économiques en France sont telles que de nombreuses régions n'auront cependant pas en propre les moyens de leur politique : l'échelon national devra accorder aux collectivités territoriales des ressources complémentaires en même temps qu'il prendra à sa charge certaines actions volontaires d'aménagement. S'il veut éviter l'occasion d'une nouvelle tutelle, il devra globaliser son aide, non plus la détailler en la fragmentant.

Il ne faut pas se méprendre sur la dimension de l'échelon national. Redistributeur de ressources, il le sera en fonction d'options nationales que les régions auront contribué à formuler : le schéma directeur de la France sera sa tâche. Il ne sera plus le répartiteur de tranches d'unités d'équipements dont le total est limité, mais l'instigateur d'une compétitivité vraie. La péréquation des ressources par exemple ne constituera pas l'occasion d'une photographie à un instant donné des disparités, mais le germe d'un développement dont la région assurera la bonne fin.