

aménagement du territoire

Le développement régional : expérience fondamentale pour l'avenir de notre pays

Le colloque de Saint-Brieuc qui se tient samedi et dimanche prochains, est le premier de la série des colloques régionaux organisés par le Comité d'initiative de la rencontre socialiste de Grenoble.

Notre camarade Michel Rocard a été chargé par le Comité d'initiative de présenter le rapport central de cet ensemble de colloques, intitulé — avec le souci de frapper — « Décoloniser la province ».

Nous reviendrons la semaine prochaine sur les travaux du colloque de Saint-Brieuc. Et sur leur signification.

Dès aujourd'hui, nous tenons à vous présenter un extrait du rapport de Michel Rocard, qui nous paraît se situer au point précis du passé et de l'avenir.

T.S

Dès qu'il s'agit de développement régional, il s'agit pour l'essentiel de savoir si l'on peut donner à ce pays une structure démocratique, c'est-à-dire une structure où chaque Français éprouve le sentiment que, dans la portion du pays où il a établi son foyer, une autorité connue et accessible a pour responsabilité exclusive d'assurer les conditions nécessaires au bon déroulement de son avenir et de celui de ses enfants : emploi, logement, encadrement administratif et scolaire, avec la participation de tous.

Cette définition a un air modeste et rabaisse les problèmes politiques au niveau de l'intendance. Que l'on veuille bien y regarder de plus près : la responsabilité de l'avenir des Français, en ce qui concerne leur droit à l'emploi, au logement et à l'école, n'est pas une mince affaire. Une autorité connue et accessible ? C'est non seulement une exigence inhabituelle de démocratie, mais

c'est aussi une condition malaisément compatible avec les exigences de la gestion : pour être connue et accessible, l'autorité doit être proche, pour maîtriser efficacement les mécanismes du développement, elle doit gouverner une zone assez vaste.

Des villes vivantes et non des villes musées

(archives T.S.)



Les conditions économiques du développement régional

L'amélioration du bien-être collectif est le fruit de la division du travail. Cette banalité revient à dire que l'efficacité dans la production est liée pour partie à la spécialisation. Mais le mouvement qui, de la division du travail conduit au progrès collectif, présente quatre aspects : spécialisation, innovation technique, amélioration de la productivité, échange. La spécialisation sans innovation n'apporte aucun progrès. L'innovation n'a d'intérêt que si elle permet de

produire plus de richesse avec autant de travail. La spécialisation sans échange n'a tout simplement pas de sens.

Ces constatations d'économie élémentaire suffisent comme fondement à notre réflexion : elles conduisent à l'idée qu'en régime capitaliste les entreprises n'ont de chance de garder leur autonomie de décision que si elles s'insèrent de plus en plus dans le réseau des échanges. Cela est plus vrai encore des régions, car leurs besoins sont beaucoup plus diversifiés ; autant il est vrai que dans l'état du développement industriel actuel aucune région ne peut fabriquer entièrement tout ce dont elle a besoin, autant il apparaît que l'autonomie de décision de chaque région tient à son aptitude à apporter à l'économie nationale, continentale ou mondiale, à peu près autant qu'elle lui demande, qu'il s'agisse de produits, de services, ou d'aptitude à l'innovation.

La création d'activités nouvelles sur un territoire quelconque peut donc contribuer au développement régional sous les deux conditions qu'il s'agisse d'entreprises rentables et susceptibles de croître, et que ces implantations contribuent à faire apparaître, avec le milieu industriel existant sur place, un certain nombre d'interdépendances à partir desquelles se développeront de nouvelles solidarités économiques locales.

Les activités nouvelles qui s'implantent en province doivent donc y trouver leur équilibre financier, sinon il ne s'agira que d'assistance. Au-delà des conditions techniques de fonctionnement des entreprises, cela conduit à examiner l'ensemble de leurs coûts extérieurs, c'est-à-dire de leurs conditions d'accès au réseau d'échanges : frais de transports des produits achetés, frais de ramassage de la main-d'œuvre, frais occasionnés par l'appel à de la sous-traitance ou des services extérieurs et frais d'acheminement des marchandises vers les lieux de distribution. C'est l'examen de tous ces coûts qui amène les entreprises à juger une implantation en région parisienne beaucoup plus rentable que toute autre, et à défaut une implantation près d'une très grande ville préférable à une implantation en zone rurale. En d'autres termes, il n'y a sans doute pas de remède complètement efficace au dépeuplement progressif du Gers, de la Lozère, des Basses-Alpes ou de la Corrèze ; en revanche, il est possible de donner aux grandes villes de ces régions (Toulouse, Nîmes, Montpellier, Nice, Limoges) un développement tel que, d'une part, les travailleurs venant de la campagne voisine y soient accueillis avec un dépaysement minimum et que, d'autre part, ce développement de l'agglomération capitale serve de support à la restructuration du milieu rural dans son ensemble.

Mais il y a au développement économique une condition plus fondamentale : c'est l'innovation.

Il est inévitable que chaque année, dans chaque région, un certain nombre de procédés techniques soient abandonnés, un certain nombre d'entreprises, soient contraintes de cesser leurs activités parce que techniquement dépassées. Le maintien du plein emploi, l'objectif majeur à préserver en cette affaire, exige dès lors que, sans cesse, des activités nouvelles soient créées, des initiatives prises.

Or, la quasi-totalité des centres de recherche sont à Paris, les décisions de financement se prennent à Paris, les hommes novateurs se forment à Paris, s'ils viennent souvent de province, et toutes les grandes entreprises françaises ont leur centre de décision à Paris.

Le problème se résume donc à ceci ; redonner aux régions de France la capacité d'innovation autonome qui leur manque. Cela suppose l'existence de trois facteurs : une volonté de développement, des institutions capables de permettre ce développement et l'infrastructure qui lui est nécessaire.

L'infrastructure nécessaire au développement n'est pas seulement faite de voies ferrées, de routes et de quais de ports. Au-delà de ces installations sans lesquelles il n'est pas d'accès à l'échange, donc au développement, la vie des entreprises est de plus en plus dépendante des services nécessaires à leur fonctionnement : banques, entreprises de Génie civil, de réparation et d'entretien, commerces spécialisés, conseils de gestion, conseils fiscaux, agences de publicité et services d'Etat bien étoffés : services de main-d'œuvre, enseignement technique et formation professionnelle, universités capables de servir de support et d'animateur théorique à une bonne symbiose université-industrie, etc.

L'absence d'un seul de ces services majeurs créateurs d'avenir peut suffire à retirer l'autonomie de son développement à une région et la ramener dès lors dans le mécanisme général de dépendance cumulative. Le cas de l'Alsace est à cet égard le plus intéressant car la partie n'y est pas encore jouée mais les éléments en sont clairs. L'Alsace tire de son histoire des habitudes et des institutions qui lui donnent une autonomie effective qu'aucune autre province française ne possède. Elle a sa langue, ses banques seules de France à atteindre un tel degré de puissance, par rapport à Paris, son régime scolaire et son régime des cultes dont il importe peu ici de savoir s'ils sont bons ou mauvais, mais qui sont signes d'autonomie. Elle est située sur le Rhin, avec un équipement portuaire satisfaisant : elle sera donc toujours au cœur du développement européen. Elle a quelques ressources minières (potasse), un sol fertile et surtout une activité assez largement polyvalente : textile, mécanique, chimie, viticul-

ture. Les conditions d'un développement animé sur place étaient donc réunies... sauf au moins une. L'université de Strasbourg n'a pas grande vocation scientifique, il n'y a pas eu, comme à Grenoble, d'animation de la vie économique par la recherche, l'Alsace a exploité ses rentes de situation sans tirer d'elles les moyens d'une vie économique perpétuellement renouvelée et animée. On sait aujourd'hui que le textile vosgien est condamné, que les mines de potasse seront épuisées dans une vingtaine d'années, et il reste la mécanique, une mosaïque d'entreprises moyennes, peu capables d'assumer elles-mêmes les frais de recherches nécessaires à leur propre croissance.

Sur le plan économique, il est donc clair que la préservation de la vie régionale et a fortiori son développement exigent une masse de services diversifiés et spécialisés, et le recours à une agglomération majeure capable de les fournir tous.

Les conditions techniques du développement régional

Voilà dix ans que l'expérience française de décentralisation ne porte que sur des unités d'exécution. C'est un échec. Cela conduit à adopter une démarche différente.

Le problème de l'avenir des provinces françaises se pose dramatiquement en termes d'emplois, dans de trop nombreux cas. Mais c'est une mauvaise solution que de le résoudre en amenant à grand coup d'aides publiques des usines isolées dans des zones peu actives, au risque de voir ces usines fermer cinq ans après. Il s'agit moins d'assurer le plein emploi apparent pour l'immédiat que de rassembler les conditions techniques d'un développement permanent.

Ces conditions sont simples : elles se résument à la possession des institutions créatrices d'avenir. Il en est de quatre sortes :

1° le système d'enseignement doit fournir des hommes à tous les échelons de spécialité et de responsabilité ;

2° la recherche scientifique, qu'elle soit assurée par l'université, par les entreprises, par les syndicats professionnels, en coopérative, ou dans des institutions mixtes, est la condition majeure parmi celles que l'on discute présentement. Il faut l'université pour fournir les chercheurs, assurer la synthèse des recherches et l'intégration des connaissances, il faut aussi que l'application de la recherche puisse être faite sur place (voir ci-dessous), mais il faut surtout les laboratoires, les centres techniques industriels et les stations agronomiques ; (dans ce dernier cas il est particulièrement piquant de relever que les plus importantes de France sont autour de Paris) ;

3° les bureaux d'études sont aujourd'hui les instruments indispensables de toute création économique. On ne fabrique pas une usine nouvelle, on ne prend pas une décision d'aménagement importante, sans recourir aux travaux d'experts ou de conseils aux qualifications variées. Or, plus encore que l'université ou les centres de recherches, ces bureaux sont rassemblés à Paris ;

4° enfin, naturellement, la dernière condition est financière. On peut disposer régionalement des institutions créatrices d'avenir citées ci-dessus, si le pouvoir bancaire ou financier ne suit pas, cela suffit à briser le développement. Ainsi s'explique pour une grande part le drame de Neyrpic à Grenoble : alors que les trois premières conditions se trouvaient réalisées, il ne s'est pas trouvé à Grenoble de banquier suffisamment libre et intelligent ni de fonctionnaire financier suffisamment responsable pour comprendre que cette firme vendait, en valeur relative, de moins en moins de turbines et de plus en plus de recherche, que la vente de la recherche est chose rentable, mais que le passage de l'une à l'autre de ces activités supposait une période transitoire pendant laquelle il fallait prendre des risques financiers

Les conditions institutionnelles du développement régional

Il est parfaitement rationnel de penser que si telle grande entreprise de mécanique ou de chimie doit créer de nouvelles unités de production hors de celles qu'elle possède déjà en région parisienne, le choix de la nouvelle implantation ne pourra être fait qu'à Paris. Mais il est non moins évident que le développement homogène d'une région appelle constamment des décisions pour parer aux lacunes, compléter l'infrastructure, assurer la polyvalence des activités et de la formation, qui ne peuvent être prises que sur place et en fonction de l'existant.

Et nous voici enfin au cœur du problème, il est nécessaire que le risque qu'elles comportent soit assumé sur place. A cet égard, le rôle de la tutelle administrative est moins celui d'un contrôle que celui d'un parapluie. L'autorité du préfet est en fait une couverture commode pour l'apathie locale. La renaissance du dynamisme régional suppose la disparition de cet alibi. Il faut supprimer la tutelle et surtout le préfet, institution dont l'équivalent n'existe dans aucun des pays avec lesquels nous prétendons rivaliser économiquement. On n'oublie pas ici que dans les trois quarts des départements français les préfets sont les agents les plus actifs du développement économique local et parfois les seuls. Mais encore une fois il s'agit moins d'obtenir des créations d'emplois décidées à Paris sur rapport du préfet que de donner nais-

sance à un dynamisme économique régional.

Il est nécessaire d'abord que le niveau des décisions, sur place, soit situé de telle manière que la décision ait chance d'être efficace. Il n'y a à cet égard que deux niveaux ; le plus élémentaire est celui de l'agglomération en milieu urbain, et de l'ensemble des villages organisés autour du bourg ou village centre en milieu rural ; le niveau supérieur est celui des décisions d'équipement important, qui se prennent à partir des études, des moyens et des services que peut seule fournir une capitale régionale bien développée. Il est complètement vain d'imaginer une autonomie de décision des communes-dortoirs par rapport à leur agglomération mère, des villages ruraux en voie de dépeuplement, ou même des départements à chef-lieu mineur, si l'on veut dépasser le stade des précautions inefficaces et les lamentations. Cela appelle une refonte complète de nos gouvernements locaux qu'en fait la majorité des notables installés refuse avec fermeté. Il y a au demeurant une étonnante complicité entre les forces politiques réactionnaires qui refusent le remodelage territorial du pays et un pouvoir central technocratique qui s'accommode fort bien de cette situation, ne cherche nullement à favoriser le dialogue démocratique avec les administrés, et se contente d'aménager ses structures administratives de décision en fonction des nouveaux besoins sans permettre une véritable participation des intéressés à la décision. Pour parvenir à cet objectif lointain, mais nécessaire — un cadre régional et local remodelé, des décisions prises sur place et sans aucune tutelle pour celles qui ne sont pas de dimension nationale — une autre condition doit être réalisée ; il s'agit même du préalable. Pour que le développement régional soit pris en mains par les intéressés, il faut que ceux-ci restent sur place, connaissent leur région, la vivent et en vivent avec pour principal objet de contribuer à sa croissance, leur promotion personnelle en résultant. Briser les rites qui font terminer la plupart des carrières à Paris, mettre fin aux avantages financiers associés à ces fins de carrière à Paris, obliger non seulement les fonctionnaires, mais les professeurs d'enseignement supérieur, les architectes et les ingénieurs travaillant pour une région, à y résider, tout cela est sans doute la condition première grâce à laquelle, sous une dizaine d'années, les milieux de vie auront retrouvé la richesse et la vitalité nécessaires pour qu'il leur soit possible d'assumer effectivement la responsabilité du développement de leur région.

La lutte politique pour le développement régional

Gagner la partie du développement régional en France, cela ne se résume donc pas à des créations

d'usines, ni à quelques fusions de communes, ni même à de grands travaux d'infrastructure. Cela consiste à redonner à la vie régionale, par la liberté qui lui est laissée, par la diversité des activités qui y naissent, par la volonté des hommes qui de plus en plus pousseront leurs racines sur place, une intensité telle que le développement économique soit le résultat de cette tension générale des énergies.

D'une manière plus précise, le combat pour le développement et l'aménagement des régions est un élément aujourd'hui essentiel des luttes de classes.

Les milieux bourgeois s'accommodent en effet assez bien des inconvénients de la centralisation parisienne ; par leurs ressources matérielles, par leurs relations, ils savent préserver leurs privilèges et échapper assez largement à la paupérisation régionale ; bien plus, ils y trouvent parfois leurs avantages.

Ces avantages divers sont parfaitement connus et ceux qui en bénéficient s'efforcent par tous les moyens de maintenir le statu quo. Il y a en France cent exemples de départements et de villes où les notables ont freiné le développement qui risquait de bousculer leurs positions. L'arrivée d'usines nouvelles fait monter le prix de la main-d'œuvre ; l'installation de familles populaires menace les majorités réactionnaires ; le coût des nouveaux arrivants doit être répercuté dans les impôts locaux. Les formes de parade sont innombrables, le plus simple étant d'occuper les postes-clés : conseil municipal, conseil général, comités d'expansion, Chambre de commerce et d'industrie afin d'étouffer toutes les initiatives sous le flot des discours expansionnistes.

Si les groupes d'intérêt locaux ne parviennent pas à empêcher des municipalités ou des forces plus dynamiques de donner une véritable impulsion à l'industrialisation, ils peuvent encore saboter l'opération en décourageant les candidats à la décentralisation : mauvais renseignements, réservations des meilleurs terrains, rétention de la main-d'œuvre, torpillage des projets de construction de logements au nom de l'équilibre budgétaire.

Cette forme larvée de lutte des classes s'intègre dans la dynamique générale de la lutte en France. Les grands groupes ne cherchent pas à briser la condition des intérêts des possédants locaux dont ils sont solidaires ; les pouvoirs publics eux-mêmes n'interviennent, de manière technocratique que lorsque la situation risque d'être à tel point compromise (Bretagne, Nord, Lorraine) que l'échec évident du capitalisme risque d'amener une réaction politique assez brutale pour menacer les bases mêmes de la société capitaliste.

La défense des conditions de vie des travailleurs

exige donc que des syndicats puissants défendent le niveau des salaires à l'intérieur des entreprises. Mais elle exige de plus en plus que l'urbanisme soit fait avec l'objectif de diminuer les temps moyens de transports entre le domicile et le lieu du travail, que le système d'enseignement et de formation professionnelle des adultes soit adapté avec souplesse aux besoins des économies régionales, que les créations d'entreprises se fassent en essayant de diminuer, dans la mesure du possible, les courants migratoires vers Paris. Ce combat pour le plein emploi est la forme actuelle de la lutte des travailleurs en même temps qu'il est le combat pour la démocratie politique et pour la dignité régionale. Cette dernière est totalement niée en France, notamment dans le domaine culturel : ce n'est qu'un signe supplémentaire de l'oppression parisienne.

La France est avec l'Espagne, et au contraire de la Suisse, de la Grande-Bretagne, de la Yougoslavie, etc., l'un des très rares pays à refuser même à titre facultatif la reconnaissance de ses langues régionales par l'enseignement officiel. Or il s'agit seulement d'une mesure modeste, au demeurant demandée déjà par neuf propositions de loi déposées depuis 1958. Les objectifs du mouvement laïque des cultures régionales, par exemple, apparaissent à cet égard à la fois raisonnables et mesurés.

Que l'on y prenne garde cependant : les affrontements sociaux changent aujourd'hui de nature. Les mineurs de Decazeville en grève défendaient moins l'avenir de la mine que celui de leur région. Ils ont été mieux soutenus par les paysans aveyronnais que par leurs frères mineurs du Nord. Petit à petit, c'est l'inégalité géographique de développement qui devient l'injustice la plus criante. Dans la mesure où il n'y a pas d'institution compétente pour traiter le problème, les revendications n'ont pas d'autre issue que de dégénérer en conflits ouverts : le cas belge est éclairant. Pour éviter d'en arriver à une situation aussi visiblement insoluble, il est urgent de savoir reconnaître l'autonomie politique économique et culturelle de la vie régionale. Ce serait d'ailleurs aussi, de la part de notre Etat centralisé, une mesure de prudence : Paris n'avait déjà pas réussi à résoudre des problèmes limités comme ceux du Boucau ou d'Hennebont en suscitant un développement général des régions intéressées. Mais, aujourd'hui, le problème des conversions atteint la dimension de branches entières d'activité : sidérurgie, chantiers navals, textile naturel. A ce niveau, et forts de l'expérience précédente, on peut être assuré que l'Administration parisienne, en raison même de sa structure, sera incapable de leur donner des solutions satisfaisantes. Seules des volontés régionales solidement organisées pourront y parvenir.

Mais certaines questions subsistent. Est-il sérieux de vouloir créer des centres de décision industriels autonomes à l'échelle des vingt et une régions au moment même où la concentration des entreprises devient un impératif national ? S'il ne doit plus y avoir qu'un seul producteur d'électricité, un seul transporteur par voie ferrée, deux ou trois firmes automobiles, deux ou trois firmes sidérurgiques, comment leurs directions pourraient-elles être installées ailleurs qu'à Paris.

Pis encore, le mécanisme qui fait apparaître le lien entre les fonctions de commandement et l'importance de la recherche scientifique, joue aujourd'hui au niveau international. Le processus de concentration des unités de recherche joue maintenant au dépens de Paris et au profit des Etats-Unis. N'est-il donc pas dangereux d'affaiblir l'agglomération parisienne au profit d'une province qui ne retrouvera jamais le même dynamisme économique que la capitale ? Ne faut-il pas plutôt consolider la puissance économique là où elle est installée, et préserver la centralisation pour faciliter l'exécution des importantes réformes de structure qu'un gouvernement socialiste se devra de réaliser ?

Ce serait mal poser le problème.

Il n'est en rien question ici de développer également les vingt et une régions de programme. Elles sont d'ailleurs beaucoup trop nombreuses pour que toutes puissent donner naissance à un développement économique relativement autonome. Il n'est pas davantage question d'affaiblir Paris en quoi que ce soit, mais simplement de le désencombrer, de prendre les mesures institutionnelles capables de favoriser l'éveil en province d'une conscience économique, et de donner aux représentants des milieux professionnels et sociaux des régions des moyens suffisants pour traduire cette prise de conscience par des mesures précises contribuant au développement.

En d'autres termes, on ne propose pas ici de décentraliser la recherche spatiale, l'Ecole normale supérieure ou les services du Premier ministre. Mais on affirme que Paris est asphyxié par un appareil industriel et commercial qui n'apporte rien, à ses capacités de commandement et d'innovation, que la province manque moins de capitaux que d'hommes désireux d'y rester, et que l'animation d'un développement autonome autour de quelques métropoles régionales est parfaitement possible sans rien soustraire à Paris pourvu qu'il soit provoqué par les intéressés, c'est-à-dire par des institutions régionales dotées de l'autonomie et des moyens nécessaires.

Si le point de départ de la réflexion est économique, son point d'aboutissement est institutionnel, c'est-à-dire purement politique.