

## DÉCENTRALISATION ÉCONOMIQUE ET DÉCENTRALISATION POLITIQUE EN FRANCE

B. Planque  
Centre d'Économie Régionale  
Université d'Aix-Marseille III  
Aix-en-Provence, France

Le système politique et administratif français, hérité de l'époque monarchique, renforcé par l'Empire, perpétué par les républiques successives, a sans doute été l'un des plus fortement centralisés du monde.

Du point de vue de l'organisation spatiale de l'économie, il n'est pas surprenant que dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, alors que dans la plupart des pays industrialisés les formes polarisées sur les grandes mégapoles se développaient, la France ait, plus encore que d'autres pays, accentué jusqu'à la caricature ce mode d'organisation. La centralisation politique, la centralisation administrative, la centralisation financière attiraient et amplifiaient la centralisation économique, qui contribuait à justifier et à renforcer les premiers types de centralisation. Le titre célèbre de l'ouvrage de J.-F. Gravier [13], *Paris et le désert français*, décrivait en raccourci une situation bien réelle.

Dans ce contexte de surcentralisation généralisée, dont les maux, les inconvénients, les facteurs de blocage et de surcoût ont maintes fois été dénoncés, des tendances contraires ont commencé à se manifester depuis un quart de siècle : tendances timides tout d'abord, puis allant en s'accéléralant tant sur le plan de l'organisation politico-administrative que sur celui de l'organisation spatiale de l'économie, ces deux éléments ne pouvant sans doute pas être considérés comme indépendants.

L'ouvrage collectif récemment organisé par le Centre d'Économie Régionale d'Aix-en-Provence, et intitulé *Le Développement décentralisé. Dynamique spatiale de l'économie et planification régionale* [35], rend compte aussi systématiquement que possible de ces tendances contemporaines vers une organisation de la société plus décentra-

lisée que par le passé. Sans chercher à résumer ce travail de trois cents pages, je reprendrai ci-dessous, en me centrant sur le cas de la France, certains des principaux thèmes qui y sont explorés, tout d'abord sur le plan de l'organisation spatiale de l'économie, puis sur le plan de l'évolution institutionnelle et sur celui des expériences de planification décentralisée.

### Tendances à la décentralisation de l'économie

#### Tendances à la déconcentration spatiale en France

Sur le plan économique comme sur d'autres plans, la période contemporaine semble marquée par une redéfinition des relations entre les régions. Le schéma *centre-périphérie* auquel la société industrielle nous avait habitués s'est progressivement modifié. Une nouvelle carte de l'organisation spatio-économique se dessine à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Plusieurs indices permettent d'avancer que c'est probablement vers une structure moins polarisée que se dirige l'économie française.

Le déclin relatif ou absolu des principaux pôles est, quelle que soit l'interprétation que l'on en donne, un fait d'observation à peu près générale (voir [16]).

Pour le cas de la France, les plus récentes analyses mettent en lumière un phénomène qui, sans être nouveau, a connu depuis dix ans une accélération certaine : l'attraction de certaines *périphéries* sur la population et les activités, symétrique de la relative répulsion exercée par les pôles anciens sur cette population et ces activités. Entre les années cinquante et la période de crise 1973-1975, la croissance de l'emploi et de la population s'était déplacée des régions les plus urbanisées (principalement la Région Parisienne) vers le Bassin Parisien et l'Ouest. Comme l'écrit P. Aydalot [1:89-93],

Le premier enseignement de l'observation des effets de la crise sur l'emploi (période 1975-1980) est le suivant : ce décalage dans l'espace (de la croissance) s'est poursuivi au profit des régions du quart sud-ouest du pays [...] Plus précisément, en 1979, les trois régions les plus industrialisées du pays (Île-de-France, Nord et Lorraine) entrent pour 83 pour cent dans les soldes migratoires négatifs du pays. À l'inverse, les deux régions méditerranéennes représentent 55 pour cent des arrivées nettes de migrants. Il ne s'agit visiblement ni d'aller vers des régions plus riches que les zones de départ, ni d'aller vers des régions à faible chômage.

Quels que soient les indicateurs globaux que l'on retienne (population, actifs, emploi [37], ou migrants [33] au niveau interrégional, un net mouvement de redistribution spatiale se mani-

festé; ce mouvement est accéléré dans la période de crise. Cette évolution se fait au profit des régions du sud du pays, souvent au profit de régions les moins urbanisées et les moins industrialisées. Lorsqu'on se livre à une analyse fine de l'évolution des structures productives des régions, on observe des reclassements qui vont dans le même sens. P.-Y. Léo [21:53], comparant le « dynamisme potentiel »<sup>1</sup> des régions françaises avant et après 1973, conclut : « Le nouveau classement des dynamismes potentiels place en tête trois régions : Provence, Bretagne et Région Parisienne, suivies des régions du Bassin Parisien, de Poitou-Charentes, des Pays de la Loire et de l'Auvergne ». En d'autres termes, si la Région Parisienne conserve une structure sectorielle favorable, ce sont désormais des régions traditionnellement peu industrielles (Provence, Bretagne, Auvergne) et des régions de décentralisation (Bassin Parisien, Pays de la Loire, Poitou-Charentes) jusque-là affectées d'un effet de structure négatif qui sont désormais en tête.

Nous savions depuis longtemps que, au moins depuis les années cinquante, les emplois industriels peu qualifiés et les technologies standardisées quittaient les pôles encombrés pour les périphéries dépourvues de déséconomies d'agglomération (sur le cas de la France et de la RFA voir l'analyse des effets de « filtrage » dans [29] ).

Le fait important qui apparaît désormais est le suivant : les emplois les plus qualifiés [15] et, probablement, les technologies les plus sophistiquées, les industries de croissance [24], etc. emboîtent le pas aux unités traditionnellement décentralisées, tendent à renoncer aux pôles pour leur préférer certaines zones « périphériques ».

Lorsqu'on observe par exemple la répartition spatiale du secteur industriel (hors secteur tertiaire et hors bâtiment) par fonction (recherche-développement, fonctions administratives, fonctions commerciales, fonctions de décision, fonctions de production matérielle) sur l'espace français, on constate sans grande surprise que les fonctions les plus qualifiées (le « quaternaire » de l'industrie) sont aussi les plus fortement concentrées sur les pôles principaux, tant du point de vue interrégional que du point de vue de la répartition spatiale à l'intérieur de chaque région [35].

J'ai essayé de montrer dans une série de travaux récents [30; 31;34] que, notamment sous l'influence des technologies les plus modernes, une dispersion des emplois qualifiés et des capacités d'innovation vers certaines « périphéries » était en train de s'opérer. Le propos de la section suivante est d'examiner les modifications contemporaines de l'organisation spatiale de certaines capacités de décision, et ceci dans le domaine essentiel de l'industrie.

<sup>1</sup>Structure sectorielle régionale en t x, dynamique sectorielle nationale entre t - 1 et t d'une part, entre t et t + 1 d'autre part. Voir [22].

### La polarisation structurelle des fonctions de responsabilité dans l'industrie : la centralisation industrielle

Parmi toutes les fonctions qui concourent à l'organisation des entreprises industrielles, les plus concentrées spatialement, les plus strictement liées historiquement aux principaux pôles sont sans conteste les fonctions de décision.

La mesure de l'organisation spatiale des capacités de décision pose toujours un problème de méthode, un problème de choix d'indicateurs pertinents de la présence de ces capacités de décision en un lieu. Le plus souvent ce type de mesure est effectué par l'intermédiaire des sièges sociaux d'entreprises (ex. : [4] et [22]). Pour des raisons qui tiennent notamment à la disponibilité de l'information et aux possibilités de dynamisation des analyses, le choix retenu ici est autre. On peut estimer, avec quelque vraisemblance, que la présence de cadres, et surtout de « cadres supérieurs », est un bon indice de la présence d'un certain pouvoir : que la différence de fréquence de cadres supérieurs entre régions dans l'ensemble de l'emploi est un bon indice des différences de capacité de décision entre ces régions<sup>2</sup>.

L'indice de « force directionnelle » retenu ici est la part des cadres administratifs et commerciaux supérieurs dans les établissements industriels de la région dans l'ensemble de l'emploi industriel de la région<sup>3</sup>. À l'intérieur même des établissements industriels, les fonctions satellites de la décision sont :

- très concentrées sur l'Île-de-France (86 000 cadres supérieurs sur 180 000 en France, soit 48 pour cent des cadres supérieurs pour 23 pour cent de l'emploi industriel en 1975);
- sensibles à l'attraction du milieu urbain ou plus précisément du milieu de la grande ville, puisqu'une relation significative apparaît entre force directionnelle et taux d'urbanisation des régions ( $R^2 = 0,62$  en 1975 pour les villes de plus de 100 000 habitants) et que la relation positive est nette entre force directionnelle et taille de la métropole régionale [34:5].

<sup>2</sup>Les deux types d'indices : sièges sociaux et densités de cadres, tout particulièrement cadres supérieurs administratifs et commerciaux, constituent des indices comparables dans l'industrie en France ( $R = 0,75$  en 1977). Le coefficient de corrélation linéaire entre part des régions françaises dans la « force directionnelle » (cadres supérieurs administratifs et commerciaux de l'industrie) et nombre d'emplois contrôlés par les sièges sociaux de la région s'établit à 0,97 (1977); il demeure très élevé (0,72) lorsqu'on répète l'exercice en enlevant la Région Parisienne. Dans le même sens, le coefficient de corrélation linéaire entre part des emplois commandés par des sièges sociaux parisiens et part de la « force directionnelle » localisée dans la Région Parisienne pour chaque branche d'activité s'élève à 0,76 [20:87].

<sup>3</sup>Source : Enquête structure des emplois I.N.S.E.E., Méthode d'exploitation; voir [32:284 à 303].

Hors du cas particulier de la France, la grande agglomération est, en règle générale, le siège des pouvoirs : selon l'enquête de Crum et Gudgin [10:114] le « Grand Londres » concentre 76 pour cent des sièges des entreprises installées dans le Royaume-Uni en 1974-1975; en Allemagne Fédérale même, malgré la faible hétérogénéité interrégionale, F. J. Bade signale que 80 pour cent des 500 premières entreprises industrielles allemandes ont leur siège social dans l'une des 11 plus grandes agglomérations du pays [2:14].

L'importance des économies d'agglomération et plus particulièrement celle des communications interpersonnelles directes qui favorise la grande agglomération comme facteur de localisation des centres de décision a été mise en évidence dans de nombreux travaux, tout particulièrement ceux des Suédois de Lund [41 et 40] et de leurs émules [12;38;44].

Tous les éléments d'information et de théorie disponibles semblent donc confirmer que les fonctions, les professions les plus étroitement liées aux activités décisionnelles dans l'industrie comme dans le reste de la société, présentent une affinité particulièrement marquée pour les très grandes agglomérations et, en France, pour l'Île-de-France. Pourtant, dans les années récentes, des phénomènes nouveaux apparaissent.

**Tendances récentes à la dispersion spatiale des fonctions de responsabilité dans l'industrie : décentralisation dans l'industrie ?**  
L'analyse dynamique de la répartition interrégionale de la « force directionnelle » dans l'industrie révèle des nouveautés dignes de retenir notre attention.

De façon synthétique l'évolution des coefficients de concentration (coefficients de GINI : voir le tableau 1) sur les régions montre bien le phénomène et confirme que, dans la période de crise notamment, la sélectivité qui concentrait les fonctions d'information et les qualifications élevées sur quelques régions se fait moins nette.

Pendant la période de forte croissance de l'emploi industriel (jusqu'en 1974), la Région Parisienne connaissait une évolution typique du modèle du « filtrage » : elle perdait des emplois peu qualifiés alors que les qualifications élevées y croissaient en valeur absolue. La plupart des régions de province connaissaient, avec des rythmes variables, un accroissement dans l'ensemble des fonctions et des qualifications, souvent avec une forte dominante des emplois les plus banalisés à faible qualification.

Après 1975 et jusqu'en 1979, la Région Parisienne connaît une régression générale de ses effectifs industriels, et même s'il est vrai que cette régression affecte plus fortement les emplois les moins qualifiés, il devient abusif de parler de polarisation - fût-elle

qualitative - pour désigner une telle évolution. Dans les régions de province, les évolutions se différencient mais, globalement, une certaine tendance à une augmentation de la qualification générale se manifeste, qui semble exprimer une réelle diffusion vers la province des activités de responsabilité.

L'évolution systématique résumée dans le tableau 1 est, il est important de le noter, représentative de l'ensemble des secteurs d'activité industrielle [31:135]. Ainsi, après avoir été les secteurs les plus « discriminants », ceux qui pratiquaient le plus volontiers la spécialisation fonctionnelle des espaces [36:20], il semble que des activités comme la construction électrique et électronique, l'automobile, la chimie aient modifié leur stratégie d'accumulation des fonctions qualifiées sur le pôle principal et d'implantation en périphérie des seuls emplois banalisés de la fonction de production.

Tableau 1  
ÉVOLUTION DES COEFFICIENTS DE CONCENTRATION\*  
DES CADRES DANS LES FONCTIONS DE L'INDUSTRIE  
EN FRANCE, 1969, 1975 ET 1979

	Toutes régions administratives françaises			Non compris la Région Parisienne		
	1969	1975	1979	1969	1975	1979
Recherche-développement	0,73	0,69	0,65	0,47	0,40	0,37
Fonctions commerciales	0,69	0,68	0,66	0,41	0,40	0,40
Fonctions administratives	0,61	0,60	0,58	0,35	0,33	0,32
Production	0,63	0,61	0,56	0,38	0,35	0,33

\*Coefficients de GINI.

Source: E. S. E.

Dans tous les secteurs industriels, la concentration interrégionale des fonctions tertiaires de l'industrie et des portions les plus qualifiées de ces fonctions décroît, souvent plus rapidement que celle des emplois de production.

Du point de vue de l'organisation spatiale interne des régions il semble que, d'après nos premières observations réalisées dans le sud-est de la France (régions de Lyon et de Marseille), des phénomènes comparables apparaissent et que, là également, les principales zones métropolitaines tendent à perdre leur quasi-monopole des activités qualifiées et/ou de décision (voir le tableau 2). Il serait aisé de multiplier les exemples et les indices (voir en particulier l'analyse de shift-share présentée sur ces données dans [34:10-15]; tel n'est pas ici le propos, qui reste de se borner à

constater que, depuis les années 1973 à 1975 surtout, un certain mouvement de décentralisation des fonctions de décision dans l'industrie française vient compléter les mouvements de déconcentration par filtrage amorcés dans la période précédente. Mon propos est également de souligner un certain parallélisme entre ces mouvements observables dans le secteur productif et l'amorce d'une décentralisation politique et administrative.

Tableau 2  
UNE NOUVELLE ORGANISATION SPATIALE : ÉVOLUTION  
DE LA CONCENTRATION SPATIALE\* DES FONCTIONS  
ET QUALIFICATIONS DANS L'INDUSTRIE

	Régions françaises		Bassins d'emploi Rhône-Alpes (36 bassins)		Bassins d'emploi Provence-Alpes-Côte d'Azur (29 bassins)	
	1969	1979	1969	1979	1969	1979
Production	0,48	0,45	0,53	0,50	0,61	0,58
Recherche-développement	0,64	0,59	0,71	0,69	0,68	0,67
Commerce	0,65	0,60	0,71	0,64	0,79	0,73
Administration	0,60	0,55	0,62	0,60	0,71	0,66
Cadres	0,65	0,60	0,66	0,65	0,71	0,68
Techniciens et agents de maîtrise	0,49	0,46	0,64	0,62	0,72	0,62
Autres emplois qualifiés	0,48	0,45	0,58	0,53	0,67	0,62
Emplois non qualifiés	0,47	0,44	0,55	0,53	0,65	0,60

\* Coefficients de GINI. N.B. : le nombre d'unités spatiales différent ne permet pas des comparaisons interrégionales significatives des niveaux de concentration; seule l'évolution d'ensemble a un sens.

Source : exploitations E. S. E.

## La décentralisation politique et administrative

### Sur le plan institutionnel

*De 1954 à 1972 : les petits pas de la décentralisation*

Le véritable tournant de la décentralisation en France est daté par la loi du 2 mars 1982, « relative aux droits et libertés des communes, départements et régions ». Pourtant, depuis une trentaine d'années, même si la volonté politique de surmonter les oppositions de toutes sortes avait manqué pour arriver au but, bien des projets de régionalisation et de décentralisation avaient été élaborés<sup>4</sup>, bien des signes avant-coureurs de ce que le Président

<sup>4</sup>Par exemple le « projet CLOSON » dès 1946 [3] ou le projet élaboré par P. Mendès-France [23] etc.

François Mitterand a présenté à plusieurs reprises comme la « grande affaire du septennat » s'étaient manifestés.

Chacun avait conscience de l'importance des coûts supplémentaires et des rigidités qu'impliquait un système hypercentralisé, dans lequel toute décision de quelque importance, financière, technique, politique ou autre, ne pouvait être prise que depuis un bureau parisien, avec les innombrables aller-retour de dossiers entre Paris et les lieux d'action publique en Province qu'entraînait ce système, avec les pertes considérables de temps, d'énergie et d'argent qui en découlaient. Chacun, vivant le fonctionnement de la centralisation, convenait que l'intérêt général réclamait une profonde modification organisationnelle. Cependant, une conjonction d'intérêts particuliers freinait fermement le processus : schématiquement, d'un côté les ministères parisiens et leurs administrations centrales craignaient d'y perdre leur pouvoir; d'un autre côté, les élus, les « responsables » des collectivités locales, tout en réclamant officiellement une plus large autonomie, trouvaient bien commode de renvoyer la responsabilité des choix difficiles à l'État. . .

Malgré cette forte conjonction d'intérêts hostiles à une véritable décentralisation, un long processus administratif de déconcentration a partiellement préparé la réforme de 1982 : sans remonter au delà des années cinquante (voir [3;5], rappelons quelques dates qui ont marqué ce processus :

- 1954 : création de comités d'expansion, plus tard transformés en commissions de développement économique régional, qui jouent un rôle consultatif dans la planification et sont composés de socioprofessionnels et d'élus.

- 1956 à 1960 : une série de décrets (22 avril 1956, 7 janvier 1959, 2 juin 1960) instituent 21 régions économiques en métropoles et tentent d'harmoniser sur leur base l'ensemble des circonscriptions administratives existantes. Aucune institution régionale ne détient encore aucun pouvoir.

- 1963 : création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

- 1964 : création du préfet de région : un haut fonctionnaire est placé à la tête de la région, il a pour mission particulière de mettre en oeuvre la politique du gouvernement dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement économique et de préparer les aspects régionaux du Plan national. Il s'agit donc d'une première déconcentration des pouvoirs administratifs à l'échelon régional.

- 1969 : à l'initiative du général de Gaulle, un référendum est organisé, qui, parmi d'autres éléments, propose la création de régions ayant un statut de véritable collectivité locale, dotées d'un conseil régional élu mais sans autre autorité exécutive que le

préfet de région institué en 1964. Il s'agit donc toujours principalement de déconcentrer une partie de l'autorité centrale. Le référendum ayant été rejeté par les électeurs (pour des raisons qui n'avaient sans doute que peu de rapports avec la question régionale), c'est la loi du 5 juillet 1972 qui va mettre en place les principaux éléments qui avaient été proposés par le référendum.

- 1972 : la loi du 5 juillet crée dans chaque région un « établissement public régional » composé de deux assemblées à peu près dépourvues de pouvoirs et de moyens, avec un exécutif qui demeure aux mains du préfet de région, représentant direct du pouvoir central dans la région.

Tous ces petits pas, ces mini-réformes ont suscité débats, rapports, contre-rapports et discussions mais n'ont pas modifié sensiblement le problème de fond : la France demeure centralisée au plus haut degré; les « responsables » élus locaux demeurent en pratique pour l'essentiel sous la tutelle financière, administrative et technique de la bureaucratie centrale.

*À partir de 1982 : la mise en place de la décentralisation*

Du point de vue législatif, la réforme sur la décentralisation est mise en route par la loi du 5 mars 1982, complétée dans les mois qui suivent par une dizaine d'autres lois et par une cinquantaine de décrets.

Notre recul temporel est donc très insuffisant pour juger des effets réels de cette impressionnante construction législative et juridique. Tout n'est pas fait, les habitudes séculaires sont encore loin d'avoir été bouleversées et il faudra attendre plusieurs années pour qu'une réforme aussi profonde pour les institutions politiques et administratives entre dans les faits, pour qu'un esprit nouveau anime les comportements des citoyens, des dirigeants et des fonctionnaires.

Pourtant le mouvement engagé semble irrésistible et probablement irréversible. Fait rarissime dans la vie politique française, cette réforme réalisée par un gouvernement de gauche n'a jamais été sérieusement attaquée par l'opposition. Même si cette dernière a critiqué certains points et certaines modalités pratiques de mise en oeuvre, elle n'a pas globalement mis en cause l'esprit et la nécessité de la politique de décentralisation.

Dans l'ensemble des textes qui instaurent juridiquement la décentralisation (voir par exemple [18]), trois lois constituent le pilier de la réforme :

- la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

- les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983, relatives à la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions<sup>5</sup>.

Sans chercher à exposer le détail formel de ces textes, on peut en résumer l'esprit en quelques lignes.

a) Chacun des trois types de collectivités territoriales (commune, département et région) est administré par un conseil élu au suffrage universel direct. Chacun de ces conseils élit son président (le maire pour la commune), qui détient le pouvoir d'exécuter de plein droit directement les délibérations du conseil. Le premier élément est très important puisqu'il supprime le contrôle a priori qu'exerçait jusque-là l'État sur la plus grande partie des « décisions » locales<sup>6</sup>. Il est important également puisque désormais le président du conseil général (niveau départemental) et celui du conseil régional deviennent les chefs des services publics de leur circonscription, jusque-là dirigés par le préfet (représentant de l'État).

b) La loi reconnaît aux collectivités locales de nouvelles compétences en matière *économique*. En particulier, ces collectivités locales sont désormais habilitées à accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises lorsque leur intervention a pour objet de favoriser le développement économique ou de défendre les intérêts économiques et sociaux de la population. Cette capacité nouvelle (jusque-là monopole de l'État) prend tout son relief dans le cadre de la mise en place de la nouvelle planification décentralisée.

c) L'État, tout en demeurant le législateur unique, redistribue aux trois niveaux de collectivités locales une partie des compétences qu'il exerçait jusque-là. « Les transferts obéissent au principe de spécialisation de chaque niveau de collectivité locale. Le texte est basé sur la répartition suivante :

- La commune reçoit l'ensemble des attributions relatives à la maîtrise du sol et aux équipements de proximité. Elle est au centre du dispositif en matière d'urbanisme.
- Le département assure la responsabilité des aides et des services qui font appel à la solidarité locale.
- La région est axée sur une mission de planification, d'impulsion et d'incitation, notamment en matière économique, sociale et culturelle » (18:8).

Enfin, du point de vue financier, un système complexe et progressif de transfert des ressources de l'État au profit des collectivi-

<sup>5</sup>Parmi les textes complémentaires, on peut citer notamment : deux lois sur les statuts et les compétences de la région corse; deux lois sur les chambres régionales des comptes, créées le 1er janvier 1983; deux lois spécifiques sur Paris, Lyon et Marseille; une loi sur les départements d'outre-mer; deux lois sur la planification.

<sup>6</sup>Un contrôle a posteriori est maintenu pour vérifier la légalité des décisions.

tés locales est en cours de mise en place. À terme, une profonde réforme de la fiscalité devrait intervenir pour simplifier les divers concours, fonds et dotations de l'État.

Voici donc l'esprit des lois : donner aux élus locaux la véritable responsabilité de leur circonscription, tout particulièrement dans les domaines essentiels pour la science régionale de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement économique.

Notons que, sur ce plan du développement économique, on peut s'interroger avec J. Philippe sur la cohérence d'ensemble d'une politique qui, simultanément, conduit un même gouvernement à promulguer deux lois apparemment contradictoires : « l'une, les nationalisations, renforçant le pouvoir de l'État central; l'autre, la décentralisation déléguant une partie de ce même pouvoir » [28:28]. On peut s'interroger sur la capacité de négociation des collectivités locales face à un État qui contrôle directement par le biais des entreprises nationalisées près de 50 pour cent de l'investissement industriel (de 33 pour cent à 90 pour cent selon les régions) ainsi que la quasi-totalité du système bancaire et financier...

Seuls le temps et l'expérience pourront nous renseigner sur les effets de cette réforme (qui n'a que quelques mois d'existence); cependant, il est un domaine étroitement couplé à celui de la décentralisation, dans lequel un état d'esprit nouveau semble d'ores et déjà avoir commencé à se développer : c'est le domaine de la planification.

### Les premières expériences de planification décentralisée

Du point de vue légal et formel, la loi du 29 juillet 1982, « portant réforme de la planification » et réactivant une tradition planificatrice française tombée en déshérence depuis de longues années, met l'accent sur deux éléments cohérents avec l'esprit décentralisateur.

a) D'une part, chaque région a la charge d'élaborer son propre plan régional librement, selon une procédure déterminée par son propre conseil régional. L'intention est donc claire : la pratique ancienne consistait à répartir sur le territoire national les effets de décisions dont la logique et l'inspiration étaient centrales; désormais il s'agit de substituer à cette pratique celle :

d'un mode nouveau d'organisation du développement économique et social qui, en reconnaissant institutionnellement aux collectivités locales [...] non seulement une existence juridique et un droit à l'autonomie, mais surtout leur capacité à promouvoir une dynamique économique spécifique [...] entraîne une restructuration complète de la politique économique désormais répartie entre les différents niveaux de l'organisation territoriale [26:157].

b) D'autre part, le plan de la nation, élaboré parallèlement à celui de chaque région, prévoit explicitement la négociation de « contrats de plan » entre l'État et la région. La nouvelle conception de la planification, « en mettant en oeuvre des engagements réciproques librement consentis », conduit à « la substitution de la logique du contrat à celle de la subvention » [17:83]. On passerait ainsi d'une conception dans laquelle l'État dispensait sa manne à des collectivités locales quémanteuses et irresponsables, à une situation dans laquelle État et collectivité locale s'engagent réciproquement à mener à bien une action commune.

Telles sont les intentions affichées par la loi récente sur la planification; elles s'appuient sur la reconnaissance de la capacité des sociétés locales de s'auto-organiser et d'auto-organiser en partie leur développement économique. En ce sens, ces intentions font référence implicitement à la doctrine du développement « from below » qui connaît, en France notamment, une vogue certaine (voir [14;7;42;43;39]).

Face à ces intentions, qu'en est-il de la pratique des procédures de planification mises en oeuvre en 1982 et en 1983 ?

Cette courte période de première expérimentation de la planification décentralisée (pour la préparation du Plan 1984-1988) a fait apparaître simultanément des éléments positifs pour l'organisation collective et de multiples effets pervers.

Du point de vue des effets pervers de la procédure de planification décentralisée et contractualisée, le lecteur se reportera avec profit à la très riche contribution de Claude Lacour et Jean Dumas [17]. Ces auteurs, au terme d'une analyse de leur propre expérience, écrivent par exemple (p. 51) :

On voit donc apparaître non des plans et des priorités - donc des exclusions - mais davantage un habillage formellement organisé de nombreuses opérations [...] (Au) lieu de faire des choix prioritaires correspondant à une stratégie [...] ce peut être la procédure inverse qui l'emporte : on procède à un inventaire des demandes, on aboutit alors à un catalogue d'opérations disparates [...] que l'on tente d'organiser autour d'un plan, entendu au sens étroit d'exposé : si la forme, l'habillage, sont convenables, on aura réussi un bon plan ! qu'on espère faire financer par le haut...

Il faut souligner le dernier terme de la phrase : « qu'on espère faire financer par le haut... »; dans cette remarque apparaît ce qui constitue peut-être la principale limite du système tel qu'il a commencé à fonctionner. Pour reprendre encore une formule de Lacour et Dumas (p. 50), on passe « du développement par en bas au financement par en haut » ! Cette limite tient sans doute d'une part aux réflexes et aux habitudes de pensée des acteurs formés dans un contexte très centralisé mais aussi, d'autre part, à des

conditions objectives. Parmi ces conditions objectives, il est clair que le poids relatif des cocontractants d'un contrat État-région est par trop inégal pour que le contrat n'ait pas quelque allure léonine.

D'un côté 21 régions financièrement encore très peu dotées avec des services techniques limités, en concurrence les unes avec les autres<sup>7</sup>; de l'autre côté, un État unique, disposant de la très grande majorité des moyens financiers, d'un appareil technique habitué de longue date à son omnipotence. Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant que, dans certains cas tout au moins, la logique de la planification décentralisée soit de fait inversée, les acteurs locaux ayant tendance à *anticiper les opérations dont ils pensent que l'État les retiendra comme finançables* plutôt qu'à définir leurs propres priorités. Dans ces cas, on peut dire que la pratique de la « contractualisation », malgré son objectif de mettre en contact des partenaires égaux et coresponsables, cache de fait une perpétuation du système de la chasse aux subventions centrales.

Malgré leurs insuffisances, leurs limites et leurs perversions, il semble que les premières expériences de planification décentralisée aient eu sur plusieurs plans des effets très positifs. De façon générale, elles ont constitué un très large bouillon de culture d'expérimentation sociale. Au niveau des régions comme à des niveaux territoriaux inférieurs (regroupements de communes, « pays »...), cette planification s'est mise en place progressivement dans un contexte très peu formalisé et très peu institutionnalisé au départ. Elle a été, au moins dans certains cas, l'occasion d'une rencontre et d'une discussion globale entre des groupes et des intérêts variés qui, pour être implantés sur un même territoire, n'en avaient pas moins pris l'habitude de se considérer comme étrangers. Le caractère « fonctionnel » et non « territorial » [11] qui dominait sans contester l'ancienne organisation tendait à exclure le dialogue social local pour le reporter au niveau des affrontements politiques nationaux. Même si cette attitude est bien loin d'avoir disparu, il semble que, à l'occasion des travaux locaux et régionaux de planification, une tendance à la prise de conscience d'intérêts territoriaux collectifs se soit manifestée. À travers ce qu'il nomme « la mise en oeuvre d'un processus de prise de décision collective et l'émergence de nouvelles formes d'intégration sociale » B. Chevalier montre, par exemple, sur le cas du « Pays d'Apt », comment la constitution de groupes de travail réunissant des types d'acteurs

<sup>7</sup>Pour des raisons de conjoncture politique, les élections au suffrage universel direct des conseils régionaux n'ont pas encore été organisées. C'est donc des conseils composés selon une formule complexe de représentation indirecte des intérêts locaux (communes, départements, etc.) qui négocient actuellement avec l'État; cette particularité provisoire contribue à minimiser leur représentativité et donc leur puissance.

dont les objectifs, les méthodes, les stratégies sont a priori très divers, voire opposés, a progressivement conduit à l'élaboration d'une problématique commune. B. Chevalier montre comment des acteurs divers confrontés sur un plan territorial à un problème commun peuvent collectivement chercher à le résoudre, sans gommer leurs conflits mais en trouvant ensemble des éléments de solution susceptibles de « dépasser ces conflits par la création d'avantages comparatifs collectifs » [6:283].

Les premières expériences de planification décentralisée ont peut-être pour intérêt immédiat principal d'être des formes d'autopédagogie collective, des formes d'apprentissage de la responsabilité collective d'un territoire et de son devenir. Même si elles sont loin d'avoir généré un développement autocentré « par le bas » elles ont contribué à ranimer les réseaux locaux et régionaux de contacts et à faire émerger ou réémerger une conscience territoriale dans une partie de la population et des responsables. Conscience territoriale qui se forge d'autant plus nettement que les animateurs d'un territoire ont l'occasion, travaillant ensemble, de constater qu'ils peuvent avoir des intérêts communs.

### Conclusion

Ce petit article n'a pas d'intention proprement théorique; il n'explique rien et se borne à apporter des éléments d'information sur les tendances contemporaines de réorganisation spatiale de la société française.

Cependant, soulignant le parallélisme des indices d'une déconcentration spatiale des fonctions de responsabilité dans le système productif d'une part et la tentative de décentralisation du système politique et administratif d'autre part, on ne peut manquer de s'interroger sur une éventuelle relation causale entre ces deux types d'éléments. Pour ma part, et à titre d'hypothèse de travail, j'avancerais plutôt l'idée selon laquelle les tendances décentralisatrices ou les tentatives de décentralisation sont, chacune dans leur domaine, des formes d'adaptation du système social face à l'obsolescence de ses structures spatiales.

La très forte polarisation des fonctions d'information et de décision dans le système productif et plus généralement dans la société s'est déroulée dans un monde où la mauvaise maîtrise des communications, des échanges d'information à distance, procurait aux principaux pôles un quasi-monopole informationnel. Ces pôles offraient un avantage décisif de localisation à la plupart des activités qui se nourrissent d'informations multifformes, qui produisent des informations multifformes, qui entretiennent entre elles des

échanges continus d'informations et qui constituent ce que l'on a parfois nommé les « systèmes de contacts ».

a) Du point de vue du système productif, cette « économie de contacts », qui constitue sans doute un élément essentiel de l'ensemble un peu flou constitué par les « économies d'agglomération », agissait comme un aimant sur des fonctions et activités incapables de se développer sans cet input nécessaire pour elles et disponible seulement au sein des principales zones urbaines. Ces fonctions et activités (avec tous leurs satellites) s'assemblaient donc dans les pôles, quitte à en supporter les niveaux de plus en plus élevés de déséconomies d'agglomération de tous ordres.

Bien des éléments se sont sans doute combinés pour motiver le début de retournement de tendances que, semble-t-il, nous pouvons observer. Sans pouvoir dégager et analyser tous ces éléments interdépendants (de nature économique, culturelle, technologique), je voudrais en souligner quelques-uns dont le rôle me paraît important et parfois sous-estimé.

L'amélioration des transports des personnes (en termes de temps tout particulièrement) permet un accès facilité aux lieux de contacts et d'information depuis un ensemble de lieux toujours élargi. L'amélioration des techniques classiques de télécommunication et l'équipement général du territoire des pays développés en réseaux de télécommunication limitent certains besoins de contacts face à face, permet l'accès aux « contacts » et à certaines informations depuis des lieux non centraux. La percée de la télématique tend à faciliter le stockage et la transmission de types de plus en plus variés d'informations indépendamment de la localisation.

Ces éléments techniques, et sans doute bien d'autres encore, tendent à briser le monopole informationnel des principaux pôles et à permettre le fonctionnement, le développement, des activités d'information (parmi elles des activités de décision) ailleurs que dans leurs centres habituels de concentration. Dans la mesure où cet « ailleurs » (les zones peu ou moyennement urbanisées, les sites réputés agréables...) permet d'échapper aux déséconomies d'agglomération que les pôles n'ont pas cessé de sécréter, cet « ailleurs » peut se révéler être un environnement relativement peu coûteux et donc favorable à la compétitivité des unités qui y migrent ou qui s'y développent. L'exemple des réussites de ces unités (souvent des P.M.E.) pourrait tendre à enrayer les mécanismes de la polarisation psychologique que John Friedmann [11] plaçait au coeur de sa théorie générale du développement polarisé. Les vieux complexes de la province pourraient s'effacer si l'on constatait que le « centre » est moins le lieu vers lequel tout converge et duquel tout procède, que celui de l'accumulation des coûts supplémentaires.



b) Du point de vue du système politico-bureaucratique, la centralisation héritée d'une longue tradition jacobine se justifiait et se renforçait du fait de la centralisation économique qu'elle avait contribué à motiver (puisque ce système politico-bureaucratique participe intensément aux « systèmes de contacts » centraux, plus spécialement dans l'organisation française très interventionniste).

Pourtant, l'archaïsme de l'organisation hypercentralisée, les facteurs de blocage, d'inefficacité et de gaspillage qu'elle crée... sont apparus avec plus de force et d'évidence dans la période de crise, puisque l'État central s'est avéré incapable d'assurer une régulation satisfaisante. Devant la multiplication des problèmes économiques locaux et l'inopérationalité des politiques macro-économiques centrales pour régler ces problèmes, un double mouvement s'est opéré : d'une part, des initiatives locales de prise en main de ces problèmes, d'autre part, une tentation de la part de l'État et des administrations centrales de « refiler » la responsabilité des problèmes les plus chauds à des échelons territoriaux inférieurs.

En ce sens, on pourrait avancer que les difficultés économiques de la dernière décennie ont été les révélateurs de l'obsolescence de l'organisation politico-bureaucratique centralisée; en ce sens, également, il n'est pas surprenant que le domaine de la planification ait été le premier où se soit manifesté effectivement un certain esprit décentralisateur.

Quoi qu'il en soit, il faut répéter qu'il est trop tôt pour analyser les effets sur la société française des réformes entreprises. Il faut répéter que, parallèlement aux lois sur la décentralisation, des mesures telles que les nationalisations de groupes industriels et la nationalisation de la quasi-totalité de l'appareil bancaire et financier semblent aller dans le sens d'un pouvoir central accru; il faut répéter que la résultante de ces tendances contraires reste bien difficile à prévoir. Malgré ces réserves, on peut sans doute considérer comme positive la tentative d'adaptation du système politique et administratif face à l'obsolescence dont son organisation centralisée le frappe; on peut sans doute considérer comme positive la convergence de cette tentative et de la tendance à la dispersion spatiale du système économique.

De façon générale, ce type d'adaptation spatiale du système peut avoir des conséquences favorables, non seulement en termes de développement des régions périphériques [31:chap. IV], mais aussi en termes de développement national, par amélioration de la compétitivité et diminution de l'inflation [8:164-165].

### Références

1. Aydalot, P. « Crise économique, crise de l'espace, crise de la pensée spatiale », in [35:87-106].

2. Bade, F. J. « The Influence of Large Corporations on Regional Economic Structure ». II M Papers No. 79/82, Berlin, 1979.
3. Bourjol, M. *Les Institutions régionales de 1789 à nos jours*. Paris, Berger-Levrault, 1969.
4. Briquel, V. « Dépendance et domination économiques inter-régionales », *Économie et statistique*, no 80, 1976.
5. Cahiers français. « La décentralisation ». Paris, La Documentation française, 1982.
6. Chevalier, B. « Développement micro-régional et planification locale », in [35:265-86].
7. Chevalier, B. « Interventions économiques des collectivités locales et planification micro-régionale », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, no 2, 1982.
8. Courbis, R. « L'expérience française de comptabilité et modélisation régionales », in [25].
9. Courbis, R. et G. Cornilleau. « The Regina Model: A Short Presentation and Some Main Results », in Plasmans, éd. *Econometric Modeling Theory and Practice*. La Haye, Martinus Nijhoff, 1982.
10. Crum, R. E. et G. Gudgin. « Non-Productive Activities in U.K. Manufacturing Industry ». European Communities, Regional Policy Series, 1977.
11. Friedmann, J. et C. Weaver. *Territory and Functions*. Londres, E. Arnold, 1978.
12. Goddard, J. B. « Office Employment, Urban Development and Regional Policy », *Regional Science Conference*, février 1973.
13. Gravier, J.-F. *Paris et le désert français*. Paris, Le Portulan, 1947.
14. Guigou, J.-L. « Coopération intercommunale et développement par la base », in [35:187-210].
15. Horiba, Y. et R. C. Kirkpatrick. « Labor Skill, Human Capital and the Pattern of U.S. Interregional Trade », in Wheaton, éd. *Interregional Movements and Regional Growth*. Washington, The Urban Institute, 1979.
16. Klaassen, L. et J. Van der Meer. « La dynamique des systèmes urbains et régionaux », in [25].
17. Lacour, C. et J. Dumas. « Politique contractuelle et planification décentralisée : harmonie nécessaire ou conflits permanents ». Colloque annuel de la R.S.A. et de l'A.S.R.D.L.F., Poitiers, août 1983.
18. Langevin, P. « La décentralisation, du transfert de l'exécutif aux nouvelles compétences des collectivités locales ». Les Cahiers de la Région, Marseille, 1983.
19. Langevin, P. « Le nouveau développement : expériences provençales », in [35:232-51].

20. Lazzeri, Y. et R. « Organisation spatiale et dynamique des fonctions économiques ». Cahiers du CER, Série verte, Aix, 1980.
21. Léo, P.-Y. « Les nouvelles formes de la mobilité des industries en France », in [35:45-66].
22. Léo, P.-Y. et J. Philippe. « Crise, industrie et régions ». Cahiers du CER, Série rouge, Aix, 1980.
23. Mendès-France, P. *La République moderne*. Paris, Flammarion, 1963.
24. Norton, R. D. et J. Rees. « The Product Cycle and the Spatial Decentralization of American Manufacturing », *Regional Studies*, vol. 13, no 2, 1979.
25. Paelinck, J. H. et A. Salles, éd. *Espace et localisation*. Paris, Economica, 1983.
26. Perrin, J.-C., « Contribution à une théorie de la planification décentralisée », in [35:157-78].
27. Perrin, J.-C. « Les bases théoriques de la planification régionale », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, no 2, 1978.
28. Philippe, J. « Concentration, régionalisation, nationalisations et développement régional », in [35:27-44].
29. Planque, B. « La diffusion interrégionale du développement ». Recherche CORDES, Cahiers du CER, Aix, 1977.
30. Planque, B. « Les fonctions de recherche dans leur environnement local », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, no 3, 1983.
31. Planque, B. *Innovation et développement régional*. Paris, Economica, 1983.
32. Planque, B. *Innovation et dynamique spatiale des systèmes économiques*. Thèse de doctorat ès sciences économiques, Aix-en-Provence, 1981.
33. Planque, B. « Migrations, emploi et chômage en Provence, Alpes, Côte-d'Azur ». Notes de recherche du CER, Aix-en-Provence, 1983.
34. Planque, B. « Technologies nouvelles et réorganisation spatiale ». Colloque « La crise économique et l'espace », Centre EEE, Paris, 1983.
35. Planque, B., éd. *Le développement décentralisé. Dynamique spatiale de l'économie et planification régionale*. Paris, LITEC, Collection GRAL, no 16, 1983.
36. Planque, B. et Y. et R. Lazzeri. « Disjonction fonctionnelle et développement local », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, no 1, 1980.
37. Pottier, C. et P. Y. Touati. « La crise et l'évolution spatiale de l'emploi en France ». Colloque « La crise et l'espace », Centre EEE, Université de Paris I, 26-27 mai 1983.

38. Pred, A. « Growth and Development of Cities in Advanced Countries ». *Lund Studies in Geography, Series B*, no 23, Lund, 1973.
39. Stohr, W. B. et D. R. Fraser-Taylor, éd. *Development from Above or Below*. New York, John Wiley and Sons, 1981.
40. Thorngren, B. « How Do Contact Systems Affect Regional Development? », *Environment and Planning*, no 2, 1968.
41. Tornqvist, G. « Contact Systems and Regional Development ». *Lund Studies in Geography, Series B*, no 35, Lund, 1970.
42. Weaver, C. « Le développement par la base : vers une doctrine du développement territorial », in [35:179-87].
43. Weaver, C. « Rethinking the Regional Question: A Workplace Response to Industrial Decline ». School of Architecture and Urban Planning, U.C.L.A., Los Angeles, 1979.
44. Westaway, J. "Contact Potential and the Occupational Structure of the British Urban System-1961/1966 - An Empirical Study", *Regional Studies*, no 8, 1974.