

## TEXTE INÉDIT

Les Régions entre États et Europe  
Journée d'études TELEMMe  
MMSH (Aix-en-Provence)

7 mai 2004

### Le pouvoir régional : un contre-pouvoir ?

Bernard MOREL

Il y a dans la question posée – « le pouvoir régional est-il un contre-pouvoir ? » – un caractère indéniablement provocateur qui renvoie essentiellement aux résultats des dernières élections régionales françaises de mars 2004 qui ont conduit un certain nombre d'observateurs à se poser eux-mêmes cette question. Je ne m'attacherai pas à répondre directement à cette question dont on perçoit bien l'illégitimité démocratique.

Je noterai simplement pour commencer que la situation que nous connaissons aujourd'hui n'est pas exceptionnelle. Elle s'est déjà produite. Aux élections de 1992, la droite a remporté toutes les élections régionales à l'exception, en métropole du Limousin, - l'Alsace de gauche -, et du Nord-Pas-de Calais à un moment où la gauche était aux affaires sous le gouvernement de Pierre Bérégovoy. Cela a duré jusqu'en 1993. Mais cela s'est reproduit quatre ans plus tard de 1997 à 1998 sous le gouvernement de Lionel Jospin. Je note qu'à aucun moment durant ces périodes, on a parlé de contre-pouvoir régional.

Mais, après avoir travaillé toute l'année, dans notre groupe de recherche, sur la question des Institutions Régionales et des Régions dans différents pays de l'Europe, la question peut revêtir une certaine signification, à condition peut-être de la présenter un peu différemment. Je m'attacherai donc à répondre à une question proche, mais pas tout à fait similaire. **Pourquoi le pouvoir régional doit-il devenir un vrai pouvoir dans le cadre du projet républicain ?**

#### 1. Le pouvoir régional est un pouvoir

Parler de pouvoir régional, ce n'est pas seulement parler **d'une division territoriale, la Région**, c'est parler d'une **instance politique**.

La Région n'est pas seulement un échelon territorial qui pourrait être administré par une déconcentration des pouvoirs. C'est une institution politique détentrice d'un pouvoir en raison de son caractère électif au suffrage universel dont la Constitution dans son article 3 nous rappelle qu'il est la source de tout pouvoir. « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret...* »

Mais cette question du pouvoir régional a fait débat pendant longtemps. Et précisément en raison de la crainte que les pouvoirs régionaux et locaux ne deviennent des contre-pouvoirs. La tradition, française faisait, en effet, de l'État le seul détenteur du pouvoir,

au nom du principe de l'unicité et de l'indivisibilité de la République. C'est le principe de la chaîne d'exécution défendue en décembre 1789, en Pluviôse an VIII et même ...en 1951 par le constitutionnaliste Roger Grégoire qui écrivait (cité par Bruno Rémond) : « L'État est le détenteur de cette vérité qu'il est seul à pouvoir promouvoir sous le nom d'intérêt général. »

Certes ce caractère de l'unité et de l'indivisibilité de la Nation peut sans doute s'accommoder d'autres pouvoirs comme l'a fait la Constitution espagnole de 1978 qui dans son article 2 déclare « de façon solennelle l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols », mais garantit d'autre part, toujours dans son article 2 « le droit à l'autonomie des nationalités et des Régions qui la composent et la solidarité entre elles. »

C'est aussi une des difficultés qu'a eu à affronter le gouvernement de gauche en 1981 quand il s'est agi de repenser l'équilibre entre le pouvoir de l'État et les pouvoirs locaux.

Le 8 juillet 1981, dans son discours de politique générale qui ouvrait son deuxième gouvernement, Pierre Mauroy disait : « une France responsable, c'est aussi un pays qui doit désormais enraciner l'unité de la République dans la diversité et la responsabilité de ses collectivités locales. Il s'agit donc de faire disparaître l'image d'une France centralisée à l'extrême, enfermée dans la rigidité de ses textes, de ses règlements et de ses circulaires. » Et lorsque le 27 juillet 1981, Gaston Defferre présente la loi aux députés il définit d'emblée « **les deux principes qui se complètent et sont à la base de cette grande transformation politique et administrative : la liberté et la responsabilité** ».

En intégrant la vision politique, le législateur a introduit une notion essentielle dont on pouvait espérer que la nouvelle loi de régionalisation pourrait compléter après plus de vingt ans de pratique. Car derrière cette notion politique, il y a une interrogation déjà évoquée par Martin Vanier : « quel est le pouvoir régional ? ». **Et je dis pouvoir régional parce que précisément, tirant sa légitimité du suffrage universel, l'Institution régionale est un pouvoir politique.** Et il l'est d'autant plus que son mode d'élection est de plus en plus présidentiel. Mais ce pouvoir régional est encore mal défini parce que la Régionalisation – comme la décentralisation d'ailleurs – est un processus en pleine évolution. Et la confusion qui est entretenue depuis plusieurs années et singulièrement depuis 2002 est, à mon sens, de confondre le transfert des compétences et l'émergence d'un véritable pouvoir régional.

Et il me semble que c'est en partie cela qu'ont voulu aussi exprimer nos concitoyens lors du vote du mois de mars.

## **2. Pourquoi le pouvoir régional n'est-il pas encore un vrai pouvoir ?**

**2.1. La première étape de la décentralisation, celle de 1981-1982, avait consisté à créer un échelon politico-administratif** dont les compétences dévolues par l'État s'inscrivaient dans une meilleure adaptation aux réalités économiques contemporaines. La région était, dans une certaine mesure, un nouvel échelon de la politique de l'État, comme en témoignait « l'invention des Contrats de Plan État-Région ».

Dès lors, on pouvait d'interroger sur la vraie nature de ce pouvoir et surtout sur l'appréciation que pouvaient en avoir nos concitoyens.

Il faut bien le dire, on constatait dans les dernières années un essoufflement de l'idée régionale et de la décentralisation en général. Cela était évidemment du au fait que les pouvoirs centraux politiques et technocratiques cherchaient à reprendre la main, que cela soit à travers l'absence de respect de la parole de l'État avec le Contrat de plan ou avec la mainmise de plus en plus forte du contrôle de l'égalité ou la création des DTA (Directives territoriales d'aménagement) ou des avancées tout à fait secondaires dans des domaines comme le SRADT (Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire).

Cette forme de remise en question de la décentralisation était assez généralement partagée par tous ceux qui, à Paris, pensent « être le pouvoir ». J'en veux pour preuve l'absence totale de la question régionale au cours de la campagne électorale présidentielle de 2002. Les seuls à manifester (cf. rapport de la commission Mauroy) contre cette tendance étaient précisément ceux qui, engagés dans les pouvoirs régionaux et locaux, voyaient monter une véritable aspiration à un pouvoir régional, « une soif de Région » confisquée par le jacobinisme des élites parisiennes, mais vite accusés d'être « en voie de baronisation ».

La Région apparaissait donc comme un échelon administratif dont l'intérêt n'était pas évident, d'où les critiques sur le nombre d'échelons territoriaux, synonymes de gâchis pour bon nombre de nos concitoyens. D'autant moins évident quand les compétences proposées aux régions paraissaient être un élément d'une politique globale de l'État, comme cela a été perçu dans les propositions faites par le Gouvernement et qui a conduit à remettre en cause la décentralisation elle-même au cours des mouvements sociaux du printemps 2003.

À l'occasion du mouvement du printemps 2003, le mouvement social s'est lui-même positionné par rapport à la régionalisation et au pouvoir régional, puisqu'une des grandes revendications a été précisément le refus de la décentralisation-régionalisation des personnels ATOS (personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service) de l'éducation nationale que proposait le gouvernement dans sa réforme de la Régionalisation. **En ce sens, la question du pouvoir régional s'est invitée dans le mouvement social.**

**2.2. Le rapport du pouvoir aux territoires est particulièrement complexe.** Depuis longtemps et dans tous les pays, mais évidemment de manière plus marquée dans les états unitaires. Cela a été longuement abordé tout au long de l'année et encore aujourd'hui à travers plusieurs interventions. Mais je le répète, cette question du pouvoir régional ne se confond pas avec celle de la structuration territoriale. Certes, si la structuration territoriale ne signifie pas pouvoir territorial, il n'en reste pas moins que le choix d'un échelonnage incite à l'émergence de pouvoir. On sait que le choix fait par l'Europe en 1967 de la Région comme échelon de référence a entraîné des conséquences déterminantes en matière de décentralisation en France par exemple. Mais je constate aussi qu'on ne retrouve pas vraiment cet aspect des choses dans le projet de constitution européenne où le pouvoir régional n'est cité qu'à propos du principe de subsidiarité.

On constate toutefois aujourd'hui une forte tendance en Europe à l'émergence de pouvoirs régionaux. Naturellement, cette existence ou cette émergence peut prendre des formes extrêmement diverses. Du fédéralisme à l'État unitaire en passant par les États régionaux ou autonomiques ou ce que les Belges avaient appelé, dans les années 1950, « la démocratie consociative ». Je ne rentrerai pas dans les détails. Je voudrais seulement noter deux points à ce niveau de mon exposé.

Le premier, c'est que les relations entre le centre et les Régions peuvent prendre des formes très variées qui dépendent étroitement de l'histoire des pays. Les grandes distinctions existent mais elles sont relatives. Ainsi, le fédéralisme allemand n'a pas grand chose à voir avec le fédéralisme belge. L'un et l'autre sont le résultat d'histoires complexes. La Loi fondamentale allemande de 1949 est issue de la défaite et de l'occupation américaine. Elle inscrit des éléments qui sont contingents à une période ; pensons par exemple à l'interdiction du référendum. La Constitution belge de 1994 est l'expression des antagonismes nationaux et culturels à l'intérieur de la nation belge. On pourrait faire des constats identiques pour les régimes régionaux ou autonomistes que sont l'Italie ou l'Espagne.

Le second point tient au fait que les prototypes peuvent être interprétés de manière différente voire opposée. Si on veut parler du fédéralisme par exemple, on notera que la

fédération peut venir de deux mouvements parfaitement contradictoires : un processus unificateur, au nom d'un positionnement international, c'est évidemment le cas américain et allemand aussi bien en 1871 qu'en 1949 d'une part ; un processus de désintégration qui affecte un État unitaire, c'est évidemment le cas belge, les mouvements en cours en Italie ou en Espagne. Je noterai d'ailleurs que l'idée d'une Europe des Régions relève des deux mouvements en même temps.

**2.3 Un vrai pouvoir régional n'existera pas en France tant qu'on aura de la Régionalisation une vision que je qualifierai « d'utilitaire ».** Celle qui consiste à n'envisager qu'une réforme administrative des choses, s'inscrit avant tout **comme une Réforme de l'État et non comme l'émergence d'un nouveau pouvoir.** La régionalisation est alors un outil au service de la Réforme de l'État. Dans cette hypothèse, le pouvoir régional ne peut pas être un contre-pouvoir. C'est un appendice du pouvoir d'État. Dans une certaine mesure, c'est ce qu'on a connu depuis 1982. Les compétences dévolues aux Régions s'inscrivaient dans une manière de mieux gérer l'État. Mais construire des lycées sans s'intéresser à la vie lycéenne, qu'est-ce que cela veut dire ? Quel pouvoir cela donne-t-il réellement aux élus si ce n'est évidemment le pouvoir de mieux choisir là où on les construit.

C'est cette conception qui jusque là a largement prévalu. Et c'est elle encore qui est au cœur de la réforme que nous a proposée le gouvernement. Il s'agit donc simplement de répartir des compétences en fonction de critères très administratifs. Cette tendance est inscrite depuis longtemps dans les écrits de Premier Ministre. Jean-Pierre Raffarin a toujours distingué « l'espace de cohérence » que serait la Région et « les espaces de proximité » que seraient les départements et les communes. La formule est habile, la distinction séduisante, mais elle porte un risque considérable pour la démocratie régionale. Opposer la Région, porteuse de cohérence et le Département, acteur de proximité, c'est refuser aux habitants de la Région la réelle possibilité d'une expression citoyenne et d'une certaine manière, c'est dénier à la région le champ de la proximité tant réclamé.

Or, une des plus grandes difficultés qu'ont connues les Régions depuis trente ans, c'est précisément de s'affirmer dans la proximité en raison même des compétences qui lui ont été dévolues. Il ne suffit pas de construire des lycées pour s'intéresser à la vie et au quotidien des lycéens. Il ne suffit pas de prendre en charge les transports ferroviaires pour répondre aux besoins quotidiens et aux mécontentements des usagers. Il ne suffit pas d'être en charge officiellement de l'aménagement du territoire pour imposer, à travers les contrats de plan, un vrai point de vue régional à l'État ou pour participer réellement à la planification urbaine des collectivités locales. C'est précisément de cette distance avec les citoyens que souffrent le plus les Régions et contre lesquelles elles se sont élevées en multipliant les interventions « hors compétences » qui les rapprochent des citoyens, mais génèrent souvent de la confusion entre les collectivités territoriales.

En s'engageant sur la seule voie des transferts de compétences, on s'engage dans une voie sans issue. Chaque Région et l'État feront un calcul « coût-intérêt » pour chaque transfert de compétences, en mettant d'un côté les avantages qu'elle en tirerait et de l'autre les désavantages qu'elle supporterait. Et on aboutira à ne donner aucun réel pouvoir aux Régions et à affaiblir l'État.

Dans les transferts de compétences que la loi propose, on voit se profiler, en fait, un transfert de charges que l'État ne peut plus assumer financièrement, une manière facile de « dégraisser les dépenses publiques nationales » en les reportant sur les collectivités territoriales. Le gouvernement pourra ainsi se targuer, devant l'opinion publique, d'avoir baissé les dépenses d'État et satisfait la demande de régionalisation. La communication gouvernementale y aura sans doute gagné. Mais certainement pas les citoyens. Les conséquences pour les Régions seraient catastrophiques. Elles deviendraient « des machines

technocratiques », coupées des réalités et uniquement soucieuses de mettre en œuvre une contractualisation à dimension variable, un jour avec l'État, le lendemain avec les autres collectivités. Un vrai retour en arrière par rapport aux lois de décentralisation.

Cette régionalisation-réforme de l'État n'intéresse pas plus les citoyens que la taille des départements ministériels quand ils n'expriment pas à son endroit la plus grande des hostilités.

Indifférence. Au second semestre 2003, les observateurs qui font l'opinion entre le Boulevard Saint-Germain et la rue de Varennes pouvaient donc prévoir une abstention massive aux élections régionales au nom de l'idée selon laquelle « la Région, cela n'intéresse personne ». Je pense qu'on entendra la même chose quand il s'agira des élections européennes si on ne donne de l'Europe qu'une vision technocratique.

Hostilité. Celle exprimée par les personnels ATOS de l'Éducation nationale, parce que derrière leur régionalisation, ils craignent, par cette réforme de l'État, un affaiblissement de l'État.

Cela s'est traduit, malgré une campagne qui a eu, partout, du mal à démarrer, par une véritable politisation du scrutin et une participation exceptionnelle. L'idée d'un contre-pouvoir des Régions à la politique nationale a donc fait surface avec force. **Mais ce ne sont pas les Régions qui sont un contre-pouvoir, c'est le vote des électeurs qui s'est exprimé comme une opposition au pouvoir.** Ce qui n'est pas la même chose.

#### **2.4 Le pouvoir régional, force d'opposition**

Pour quelles raisons, les élections régionales ont-elles donné lieu à l'émergence d'une véritable opposition d'une nature nouvelle ?

Il y a plusieurs raisons qui ont toutes déjà été analysées et que je voudrais simplement reprendre brièvement.

L'effet 21 avril 2002. Ne nous y arrêtons pas, mais il est vrai que le 21 avril 2002 a été pour l'électorat de gauche un traumatisme profond. Les élections régionales étaient pour beaucoup le moyen de manifester que leur refus de tout ou partie de la politique de la Gauche plurielle ne signifiait pas un ralliement à une politique de droite, d'autant plus critiquée qu'elle s'est manifestée dans les deux dernières années par une « extrémisation libérale » particulièrement sensible. L'erreur de la droite a été de croire que l'élection de Chirac valait ralliement à la droite. Aux élections régionales, s'est joué le troisième tour des élections présidentielles et législatives de 2002.

La campagne régionale de la gauche et du PS a été une campagne politique contre le gouvernement Raffarin. Elle était donc de fait de nature nationale. Ce choix d'axer la campagne sur un plan national n'était pas l'effet d'une politisation politicienne, mais le résultat d'une analyse sérieuse du profond mécontentement de la population par rapport à la politique gouvernementale. Profond mécontentement que révélaient toutes les enquêtes d'opinion et qu'a accentué de manière sensible des événements comme la canicule. Dès lors la victoire de la gauche aux élections régionales est apparue à juste titre comme une défaite du gouvernement, laissant croire qu'il y avait naissant un contre-pouvoir.

Ce profond mécontentement avait eu l'occasion de s'exprimer avec force au cours des mois précédents à travers plusieurs mouvements sociaux de grande ampleur comme le printemps 2003 contre les réformes des retraites, le combat des intermittents ou celui des chercheurs. On pourrait trouver encore bien d'autres exemples. La gauche ayant épousé ces causes naturellement, la jonction entre l'opposition politique et le mouvement social s'est faite naturellement. C'est ainsi par exemple qu'en Provence-Alpes-Côte d'Azur, on a vu quelque chose qu'on n'avait jamais vu jusque-là, à savoir le soutien officiel des grandes organisations syndicales à la liste conduite par Michel Vauzelle.

Je voudrais ajouter un autre élément. Ce qui taraude le plus nos concitoyens, c'est l'insécurité grandissante des conditions de vie dont ils attribuent, à juste titre, la responsabilité au processus de mondialisation. Face à cette mondialisation, crainte et redoutée dont ils soupçonnent l'État central d'être le complice, le local et le régional apparaissent comme des lieux, des territoires de résistance.

Mais parce que le pouvoir régional dépend du suffrage universel, on entre dans une autre logique. On fait du pouvoir régional non pas un contre-pouvoir mais un nouveau pouvoir légitime à part entière dont les spécificités sont reconnues.

Ce que les électeurs ont dit aux élections régionales, c'est que la Régionalisation ne consiste pas uniquement à transférer des compétences de l'État central aux Régions. La question qui est posée par la régionalisation est celle de la lisibilité de l'action publique, de la politique. Les citoyens ont besoin de proximité, non pas dans la gestion uniquement. Ils ont besoin d'exprimer leurs besoins et d'en voir les effets. Le développement d'un vrai pouvoir régional peut être en mesure de participer de manière, plus démocratique que l'État, à la relance d'un modèle de société fondé sur la solidarité, la qualité de la vie et la défense du cadre de vie et de l'identité culturelle. Il peut être le socle de l'émergence d'une nouvelle période de l'État Providence. La Région n'est pas un échelon administratif de plus, c'est un échelon politique de mieux.

La régionalisation s'inscrit donc dans une ambition plus grande, celle de redonner un sens **à un projet collectif**, en étant en mesure de répondre aux rudes conditions de vie de la majorité des citoyens. Elle est une des bases institutionnelles sur laquelle la démocratie doit se refonder. C'est pourquoi, il nous faut repenser une régionalisation ambitieuse et sincère, fondée sur le principe de la solidarité nationale dans le cadre de la République.

### **3. La Région au cœur du projet républicain** (passage inspiré par le texte de Pierre-Paul ZALIO : « Évolution des modes de vie et solidarité : les enjeux d'une perspective régionale »)

La régionalisation porte en elle-même un risque d'accentuation des inégalités *entre* les régions, consécutivement à une exacerbation de la concurrence entre les territoires. Plus fondamentalement, on peut s'interroger sur les effets de la régionalisation sur la solidarité en se demandant si ce n'est pas à l'échelle régionale qu'il faut désormais penser les politiques sociales, au lieu de l'échelle communément admise, celle de la société. La question qui nous intéresse ici est de savoir si, pour construire de nouvelles solidarités face aux risques liés à l'individuation croissante des personnes ou au repli communautaire, le recours à l'échelle régionale est le plus pertinent ? Ma réponse, nourrie à la lumière de quelques considérations sociologiques, sera, on le verra, nuancée, énonçant en conclusion quelques conditions nécessaires pour *replacer pleinement la région au cœur du projet républicain*.

Si j'évoque avec insistance l'individualisation, c'est que l'analyse des modes de vie (consommation, mobilité, stratégies scolaires, comportements politiques, etc.) atteste que les acteurs sociaux se comportent —agissent devrait-on dire— de plus en plus comme des individus et de moins en moins en référence à des normes traditionnelles ou à appartenances collectives. À titre d'exemple, un des résultats de la consultation organisée par le Conseil Régional de PACA pour l'élaboration du SRADT (enquête SOFRES) a été la mise en évidence de préoccupations de la population en premier lieu « individualistes » (sécurité, cadre de vie, environnement, famille) et ne se référant qu'en dernier lieu à des préoccupations de nature plus collectives (service public de l'eau, vie culturelle, aides sociales).

Il y a encore vingt ans, la sociologie était fondée à regarder les modes de vie à l'échelle régionale sous l'angle de la diffusion de vastes évolutions nationales (diffusion des comportements de consommation, uniformisation et « modernisation » des comportements culturels, etc.)<sup>1</sup>. En simplifiant, on pouvait considérer le « local » comme la traduction localisée, éventuellement spécifique, des traits de la société englobante nationale. On pouvait ainsi aisément analyser le comportement des acteurs sociaux en référence à leur appartenance à des groupes (à des classes) au sein desquels ils étaient formés, socialisés, et dans lesquels les rôles et les statuts des individus étaient fixés et définis avant tout à l'échelle de la société tout entière. La dimension régionale n'introduisant dans ce schéma qu'une variable locale (résistance au changement, adaptation locale, etc.). Il en découlait, en termes de planification et d'action politique une conception nationale des politiques sociales (notamment à travers la protection sociale et l'État Providence).

Sans remettre en cause la pertinence du cadre national de l'État social ni minimiser la persistance des différences de classes (invisibilisées dans le débat public avec les conséquences politiques que l'on sait...)<sup>2</sup> il faut reconnaître que la mobilité des personnes et l'individualisation des pratiques conduisent aujourd'hui à étudier les modes de vie à partir de trajectoires individuelles et d'utilisation individualisée du territoire. Cette individualisation, qui capitalise sur la crise des anciennes affiliations liées au travail, s'accompagne de la diffusion d'une culture de vie et de consommation correspondant à un modèle qu'on pourrait dire de classe moyenne. La prédiction sociologique de la « moyennisation » n'est certes pas nouvelle<sup>3</sup>, mais, rompant avec l'optimisme des années 1960, elle articule aujourd'hui un *trend* d'individualisation et une tendance à l'accroissement des inégalités que traduit leur spatialisation en pôles (de précarité ou de richesse), phénomène porteur d'une crise des valeurs collectives à l'échelle régionale. À l'échelle d'une politique sociale régionale la question est alors la suivante : *Comment faire du collectif avec le triomphe des valeurs individualistes et le renforcement de la ségrégation sociale corrélatif du repli individualiste ?* On peut décliner, à titre d'exemple, cette question sur deux objets qui sont, en partie, de la compétence de la Région : la politique d'aménagement à travers la question de la ségrégation, la politique de transport à travers la question des mobilités et de la métropolisation.

*Face à la ségrégation sociale, une action d'intégration politique et de réinvention des espaces publics.*

La ségrégation sociale, en dépit des politiques conduites depuis une trentaine d'année, s'est renforcée en même temps que s'aggravaient les inégalités. Ce phénomène concerne toutes les grandes villes de la région (Marseille, Nice, Toulon, Aix, Avignon) mais aussi des villes moyennes particulièrement affectées par la « relégation » de certains de leurs quartiers devenus des banlieues : Vallauris, Martigues, Arles, Miramas, La Ciotat, Port-Saint Louis du Rhône, Salon, Draguignan, La Seyne, Fréjus et Carpentras.

Si la question urbaine est revenue sur le devant de la scène comme une « nouvelle question sociale »<sup>4</sup>, c'est que la crise du monde du travail s'est traduite par le passage d'une logique de conflit de classe (lié à une hiérarchie des statuts et à une intégration par le travail) à une

<sup>1</sup> Alain Degenne *et alii*, « Sociologie du local et relocalisation du social », *Sociologie du travail*, Paris, 1983.

<sup>2</sup> Stéphane Beaud et Michel Pialoux, *Retour sur les conditions ouvrières*, Paris, Fayard, 1999.

<sup>3</sup> Elle fut portée dès les années 1960 par Alain Touraine et par Edgar Morin, mais dans une perspective un peu différente. Elle devait s'opposer alors au diagnostic que lui opposa la sociologie de Pierre Bourdieu. Voir notamment, *Le partage des bénéfices*.

<sup>4</sup> Jacques Donzelot.

logique de ségrégation spatiale. Non seulement les grands ensembles sont devenus, sous l'effet conjoint des politiques de peuplement et de la crise de l'intégration par le marché du travail, le lieu de sédimentation des populations les plus démunies (offrant aux confrontations entre « petits blancs » et immigrés et entre pavillonnaires et HLM la traduction politique que l'on sait...) mais encore les classes moyennes et supérieures se sont données des quartiers protégés de tous contacts sociaux jugés dangereux<sup>5</sup>. L'école, source des seuls espoirs de mobilité, est devenue de ce fait le lieu d'expression d'une contestation (sous la forme d'un déni de légitimité de l'institution par ses « usagers ») en même temps que le principal opérateur de ségrégation (le choix de l'établissement scolaire étant la première source de renforcement de la ségrégation résidentielle)<sup>6</sup>. Du point de vue d'une politique sociale d'aménagement du territoire, cette ségrégation est d'abord une crise des espaces de contacts sociaux, c'est-à-dire des espaces publics socialement hétérogènes<sup>7</sup> qui jalonnent toute société. Si la figure de la « *gated community* »<sup>8</sup> est peut-être excessive, on comprend que les réformes de réorganisation des collectivités locales, soit de nature à nourrir quelques inquiétudes.

Est-ce à dire que les politiques régionales d'aménagement du territoire se doivent d'être d'abord des politiques de lutte contre l'exclusion ? L'intention est louable. Mais qui est exclu et de quoi ? Dans une société où tous, y compris les plus fragiles, aspirent à partager la même culture (la culture consumériste de classe moyenne dont témoigne le succès des centres commerciaux et l'engouement pour les « marques »...), il est probable qu'un des maux soit moins un déficit d'intégration sociale (ponts aux ânes d'un discours moralisateur des politiques sociales) qu'une *hyper intégration* aux valeurs individualistes et à la culture du marché, hyper intégration que ne tempère plus aucune valeur collective (en particulier chez ceux dont l'origine étrangère conduit à un déni des valeurs traditionnelles et collectives de la société d'origine). « Les pieds dans le prolétariat et la tête dans l'univers des classes moyennes », vivant leurs espoirs d'intégration dans des espaces publics devenus des espaces de confrontation et de méfiance. Telle est sans doute une des dimensions majeures de la crise de solidarité sociale et de la question trop fameuse de l'insécurité. *C'est de la capacité des la politique à porter dans l'arène public ces tensions, à la reformuler dans un langage politique, que peut venir une solution.* La reconnaissance des populations les plus fragiles par un *travail d'intégration politique* est une nécessité. Par ailleurs, *une politique régionale devrait sans doute moins prendre la forme d'une politique sociale classique* (assimilé à une assignation au statut de « population en difficulté ») *que d'une politique offensive d'offre de services publics, d'information sur les droits* (économiques et sociaux) *de tous et d'offre d'opportunités économiques* (aides à projets, etc.). La région peut être à l'avant poste de cette démarche.

*Les mobilités ou les tensions d'une identité de pérégrination.*

Le second exemple est celui des mobilités. En effet, les transports sont une des compétences de la Région qui, dans le cadre de ce SRADT, y consent un effort important. Le phénomène de métropolisation est fort dans la Région et se conjugue avec un phénomène de

---

<sup>5</sup> Chamboredon J.-C. et Lemaire M. (1970), « Proximité spatiale et distance sociale : les grands ensembles et leur peuplement » *Revue française de sociologie*, vol. XI-1, p. 3-33. Villechaise Agnès, « La banlieue sans qualités », *Revue française de sociologie*, XXXVIII – 2, 1997.

<sup>6</sup> La crise de l'identité enseignante se trouve au carrefour de deux expériences cruelles : ils se trouvent confrontés « en bas » (avec la violence scolaire) et « en haut » (avec les attentes stratégiques et consuméristes des parents) au même déni de leur mission (les verdicts scolaires sont pensés comme des verdicts sociaux) et à la même impuissance.

<sup>7</sup> Marcel Roncayolo évoque ainsi, à propos de la crise de la Canebière à Marseille, de la fin d'un « thalweg » social.

<sup>8</sup> Mike Davis, *City of quartz*, Paris, La Découverte, 1997.

périurbanisation : 22 aires urbaines (au sens de l'INSEE) regroupent 86 % de la population régionale. La dissociation consécutive entre les lieux d'habitat, de travail, de consommation et de loisirs génère une forte augmentation des migrations quotidiennes domicile-travail tout en spécialisant des territoires qui ne fonctionnent plus comme des quartiers. L'étalement des villes est une donnée et la région PACA prend, pour le meilleur et surtout pour le pire, des allures de Californie à la française... Ce paysage régional, dominé dans sa frange littorale par le modèle de la maison en périurbain, est générateur d'un mode de vie ayant l'installation comme fonction première mais la pérégrination comme condition d'accomplissement de cette installation. À côté du centre domestique, véritable lieu de repli sur la sphère privée, se déploient pour chaque individu une multitude de réseaux territoriaux qui ne trouvent pas nécessairement à se confondre dans des espaces publics donnés. Comme le notait ironiquement le géographe Marcel Roncayolo, « Le péri-urbain, c'est une ferme isolée à chaque pas ». Cet état de fait concourt à la crise des espaces publics et des contacts sociaux évoqués précédemment. L'aménagement du territoire peut jouer son rôle dans une *action de structuration de centre de convergence entre les flux (valorisation des centres urbains)*. Mais cette individualisation des parcours indique aussi les enjeux (et les limites ?) des politiques de développement du transport en commun face à l'automobile. *La constitution d'un vrai maillage régional de transport en commun répondant aux attentes des usagers (rapides, sûr, flexible, propre, etc.) est, outre les politiques foncières, le seul levier pour réguler cet usage individualiste de l'espace porteur de fragmentation.*

### **Faire de la politique à partir de la diversité des personnes...**

Si on considère ces éléments d'analyse du point de vue d'une réflexion sur l'action politique, on comprend que la difficulté de l'exercice est désormais de concevoir un aménagement du territoire (et plus largement de faire de la politique) à partir de la diversité des personnes. Comment comprendre le mélange d'abstention politique dans les urnes et de protestation dans la rue ? D'apathie et de méfiance vis-à-vis des politiques et d'engagement fugace mais violent quand des populations se mobilisent, par associations interposées, contre tel projet d'aménagement<sup>9</sup>. L'efficacité des certaines mobilisations a d'ailleurs contraint les aménageurs et les politiques à en tenir compte, non sans qu'ils déplorent, parfois amèrement, l'égoïsme individualiste des contestations (on parle, négativement, des effets NIMBY : « not in my back yard »)<sup>10</sup>.

En d'autres termes, il faut prendre acte d'une *modification du rapport entre intérêt général et intérêt particulier*. On ne peut plus agir efficacement sur le territoire sans prendre en compte qu'à l'intérêt général défini d'en haut se sont substitués pour les citoyens des critères de légitimité où la chose publique est mise dans une perspective où le proche, le personnel prend plus d'importance que l'intérêt général abstrait. Alors que l'ordre civique a été considéré jusqu'à présent comme s'élaborant par détachement vis-à-vis des liens de proximité —le proche étant généralement critiqué comme générateur d'une petitesse de vue— c'est désormais la mise en valeur du proche qui est un défi pour l'action politique. En somme, l'élaboration d'une réflexion sur l'action régionale doit prendre en compte le fait que nous sommes entrés dans une période où l'intérêt général doit être pensé à partir de ce qui touche les gens et non, comme auparavant, comme un objectif élaboré contre l'intérêt local (vu

<sup>9</sup> Lascoumes Pierre, Le Bourhis J.-P., « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédure », *Politix*, 42, 1998.

<sup>10</sup> Jobert Arthur, « L'aménagement en politique. Ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, 1998.

comme intérêt particulier et donc comme intrinsèquement porteur d'égoïsme). Est-ce à dire — comme le veut le nouveau sens commun— qu'il n'y a plus de bonne politique que dans la proximité ? Rien n'est moins sûr. Synonyme d'inégalité dans l'accès aux droits et reposant sur l'idée naïve que plus c'est proche, plus c'est efficace et adéquat au besoin des personnes, le mythe de la politique de proximité ignore qu'avec des identités désormais multiples, des mobilités plus grandes, des attentes plus individualisées, on ne peut précisément plus assigner une personne à un territoire. L'enjeu n'est pas de rapprocher la politique (ou les droits) des personnes, dans une proximité en trompe l'œil (c'est l'illusion de certaines démarches de concertation), que *rapprocher les gens de la politique et de leurs droits d'action sur le monde dans son universalité*.

### **Quelle régionalisation ?**

Pour réduire la fragmentation régionale et pour partir des personnes, est-il nécessaire de décentraliser davantage ? Si la mobilisation citoyenne ne peut trouver de traduction politique que quand la montée en généralité s'opère à partir des enjeux et des situations concrètes la Région est peut-être des collectivités locales celle qui est la plus à même de répondre à ce défi, ni trop loin ou trop abstraite (comme peut apparaître l'État), ni trop proche au risque de l'arbitraire (comme peut l'être la commune). Mais une régionalisation des politiques sociales ne risque-t-elle pas d'être un simple alibi à la privatisation croissante des politiques sociales de l'État ? Il ne faut pas être naïf en édulcorant la perspective, en arrière-plan, d'une régionalisation croissante de certaines politiques de l'État, soit que l'échelle régionale soit jugée plus adaptée à la gestion de ces politiques (dans le cadre d'une réduction du périmètre de l'État), soit que l'on juge que la compréhension des situations locales exige des arrangements locaux qui, pour être efficaces, se doivent de déroger à un principe de justice universel définis par l'État, pour aller vers la compréhension des contextes et des situations sur lesquels se déploient ces politiques. Dans un cas, l'échelle régionale est une étape vers une privatisation de l'État, dans l'autre la régionalisation se présente comme l'opportunité de penser un *État situé* dans la diversité des contextes régionaux. De l'un à l'autre, hélas, il n'y a qu'un pas.

Pour résumer, on peut dire que l'enjeu est de savoir comment faire en sorte qu'une politique décentralisée opérant sur des pratiques de plus en plus individualisées et dans un espace régional de plus en plus fragmenté, soit autre chose qu'une politique libérale de privatisation des objets de la politique sociale<sup>11</sup>. Sous couvert de régionalisation nous passerions alors de politiques nationales fondées sur la redistribution et visant une correction des inégalités verticales « objectives » à des politiques régionales fondées sur la mise en cohérence territoriale et la lutte contre des inégalités horizontales (ségrégation sociale, segmentation ou polarisation des espaces, inégalités d'accès aux ressources). En somme d'un État ayant comme mission de réduire les inégalités on passerait à des régions ayant comme vocation de restituer des cohérences, par des politiques d'aménagement du territoire<sup>12</sup>. La descente,

---

<sup>11</sup> Les modalités classiques de corrections des inégalités (association entre des droits sociaux et une situation identifiée) tendent à se muer en dispositifs de plus en plus personnalisés et de plus en plus territorialisés. Et ce n'est pas sans risque. Ceci instaurant une tension entre le principe d'égalité d'accès aux ressources et au droit et des principes de « justice locale » (équité). La régionalisation (déjà ancienne) des politiques éducatives a conduit à une combinaison de pratiques stratégiques des familles avec une organisation de l'ordre scolaire de plus en plus décentralisé et négocié. (Derouet). La politique de la ville depuis Dubedout est le meilleur exemple d'une politique dont la finalité véritable n'était pas la ville mais la réforme de l'action de l'État.

<sup>12</sup> Ce passage articule en fait deux niveaux de réalité distincts. Le premier est celui de la transformation des rapports sociaux (ce passage résulterait de cette transformation : fin des classes

toujours plus bas et toujours plus proche des personnes, des dispositifs locaux de solidarité peut aller, via la négociation, la concertation, l'usage du contrat contre la loi, le partenariat public-privé, de l'arrangement négocié contre la règle juridique jusqu'aux expérimentations de droits locaux ou internes qui ouvrent la voie à l'arbitraire. La régionalisation accompagne alors, dans un parallèle entre individualisation et logique marchande, la *reféodalisation du monde*<sup>13</sup>.

### **La région au cœur du projet républicain.**

S'il faut bien partir des personnes et de leurs capacités d'agir à partir de leurs situations, il y a un autre chemin qui lie l'individuation des personnes à leur appartenance à une entité collective porteuse d'idéaux et de biens communs, la région offre peut-être un niveau idéal pour penser l'intérêt général à distance de l'arbitraire de la seule proximité et assez proche des personnes.

Ainsi posée, la pertinence et la légitimité de l'action publique régionale peut être fondée comme récusation pratique de l'opposition théorique entre l'État et le marché. La diversité des attentes individuelles et la difficulté à penser des objectifs politiques généraux qui maximisent le bien-être social par une politique globale peut, à l'échelle régionale, conduire à construire du collectif avec des attentes individuelles sans pour autant s'en remettre à la seule régulation du marché. Cela suppose des institutions politiques à l'écoute des citoyens, ou pour le dire autrement, des institutions capables de travailler avec les référents généraux (tels le bien ou le juste comme notions supposés partagées par tous) présents dans la pluralité des attentes individuelles. À quelle échelle construire une telle institution ? À une échelle où la prise en compte de la pluralité réelle des principes de justice n'empêche pas l'obtention d'un point de vue commun. Là est l'atout de la région. Pour le dire autrement, la force de l'institution régionale pourrait être de *s'inscrire dans une dynamique de l'État* (plutôt que de se poser comme son substitut) où, au-delà de la diversité des registres d'action et des principes de justice mobilisés dans le quotidien, le bien commun est placé au-dessus de l'action courante, à la fois distant et proche.

Projet républicain donc, où le bien commun devient bien public (*res publica*) en étant à la fois la visée d'une connaissance commune et un objet de débat dans une arène politique représentative (la Région). *La région permet donc de penser un bien public qui ne soit pas simplement un bien d'État*. Parce que les attentes des citoyens sont multiples, individualisées, révisables, l'action politique doit pouvoir se trouver *en situation*. Compte tenu de la diversité des capacités, des biographies des citoyens et de leurs expériences, la détermination d'un choix politique ne peut être que le fruit contradictoire de compromis entre plusieurs références générales qui, tout en maintenant ouverte la situation de délibération politique, fait des choix politiques en privilégiant tel ou tel principe de justice. En somme, entre l'État « creux » dont rêvent les décentralisateurs et l'État jacobin il y a avec la région un niveau de régulation étatique possible qui, loin de se poser comme concurrent à l'État, se donne point de départ la délibération et la coordination entre les citoyens et la politique. L'État comme projet, avec la Région comme collectivité concrète, n'a plus alors comme objet l'établissement d'une fonction globale à maximiser (fantasme technocratique), ni la procéduralisation des choix

sociales, crise du modèle du travail, etc.), le second renvoie d'abord à la transformation de l'action publique (la décentralisation, ou plus largement la désintermédiation étatique et la déconstruction de l'État social). À trop considérer la première dimension on est amené à naturaliser ces changements en termes de fatalités ou de mouvements inéluctables. Dans le second cas, on admet au contraire la part de volontarisme politique.

<sup>13</sup> Pierre Legendre, *La fabrique de l'homme occidentale*, Paris, Mille et unes nuits, 2000.

collectifs (fantasme modernisateur), il a comme objet, via les régions, les *capacités* des personnes à mener de front leur projet de vie et leur participation au bien commun<sup>14</sup>. La région ainsi conçue est un outil ouvert de proximité de la République plutôt que le cheval de Troie d'une bien dangereuse « république des proximités ».

---

<sup>14</sup> Amartya Sen, *Éthique et économie*, PUF, 1993