

Pour revitaliser le monde rural : la décentralisation

Article original publié dans POUR n° 82, 1982, p. 45-50.

Jean-Pierre WORMS

Député de Saône-et-Loire

Je dois préciser d'abord, pour me présenter, que j'ai travaillé avant d'être élu, pendant plus de quinze ans, sur les problèmes de régulation politico-administrative de la société locale, c'est-à-dire les mécanismes institutionnels des relations sociales au niveau local.

Je voudrais apporter ici une réflexion sur l'institution, parce que toute réflexion sur le développement se heurte à la logique des institutions. Quelle relation y a-t-il entre un phénomène de société tel qu'on le voit émerger à travers les aspirations d'un certain nombre de gens, à savoir le pays, nouvelle zone de solidarité, et un phénomène de droit, l'organisation des pouvoirs à travers les institutions ?

Puisque le thème de cette journée est : « revitalisation du monde rural par la décentralisation et la régionalisation », je poserai une première question : y a-t-il un lien entre le centralisme ou la centralisation et la dévitalisation du monde rural ? C'est dans la mesure où nous expliquerons ce lien que nous verrons en quoi on peut, par la réforme des institutions, favoriser une revitalisation du monde rural.

Y a-t-il un lien entre le centralisme et la dévitalisation du monde rural ?

a) De toute évidence, le centralisme a d'abord été un phénomène *d'aspiration des élites*. Un des drames du monde rural aujourd'hui, c'est d'avoir derrière lui des siècles d'aspiration de ses meilleurs éléments. On parle toujours de dévitalisation en termes quantitatifs. Il y a une dévitalisation qualitative, héritée de siècles et de siècles de fonctionnement de notre machine centralisatrice et de notre système scolaire. Combien de fois a-t-on entendu des agriculteurs expliquer que ceux de leurs enfants qui restaient sur l'exploitation étaient ceux qui ne réussissaient pas à l'école !

b) Deuxième fait à mettre en valeur, la *normalisation administrative*. Qui dit système centralisé dit gouvernement par des règles universelles qui s'appliquent à tout le monde, de la même façon partout. Les conséquences en sont multiples.

—C'est d'abord, la *perte d'identité de collectivités* dont la solidarité implique la possibilité de vivre une spécificité tant relationnelle que culturelle. Ce qui provoque éventuellement par contrecoup des phénomènes très passésistes de recherche d'identité. Ne pouvant pas affirmer positivement, en termes de développement spécifique, la prise en charge de son propre avenir, on s'accroche désespérément aux éléments les plus conservateurs de la spécificité locale.

—C'est aussi *l'éclatement sectoriel* : il est évident que la sectorisation est liée à une gestion centralisée.

—C'est encore *l'émergence progressive de ce qu'on appelle la société duale* (à partir des analyses de Stoffaes sur les deux secteurs de l'économie, l'économie motrice et l'économie assistée). Un partage s'est fait entre « les choses sérieuses », qui revenaient à l'Etat, c'est-à-dire la politique financière, les grands équipements, la politique économique, la politique agricole, et puis le « résiduel », c'est-à-dire en fait tout « le social », qui était délégué aux

collectivités locales, à qui on demandait implicitement de faire en sorte que les gens acceptent une société commandée par le haut (avec toutes les tensions que cela peut provoquer à la base) et d'être à la fois des écrans protecteurs et des amortisseurs de tensions pour le sommet et les amateurs d'un minimum de convivialité à la base. La gestion du résiduel, donc du social, est déléguée en bas, alors que l'important, le central, c'est l'économique. Il y a donc un dualisme économique et social coïncidant avec une tension de travail entre le sommet et la base du système institutionnel.

--C'est la *rupture des zones de solidarité à la fois historiques et sociales*. Je rappellerai ce que vous a dit Loéiz Laurent sur le fait que, en passant du Moyen Âge à la Royauté et à la Révolution, on a remplacé des zones de solidarité constituées autour des pays et des régions par le système des paroisses, puis des communes et des départements, en cassant de vieux mécanismes sociaux très profonds qui créaient la vraie solidarité sur des espaces où pouvait se vivre une globalité.

c) Troisième point : *le parallélisme évident entre la concentration du pouvoir politique administratif et la concentration du pouvoir économique*. Plus une société se développe, plus les agents économiques ont besoin d'interlocuteurs publics responsables, plus la décision publique, la réglementation publique, l'investissement public sont des éléments nécessaires à la vie d'une entreprise. Au fur et à mesure que les centres de décision publics sont concentrés, on accélère la concentration au niveau des structures mêmes des entreprises pour avoir des interlocuteurs de même niveau. Cette concentration économique a accéléré également la dévitalisation du monde rural.

d) Dernier élément peut-être le plus grave et le plus préoccupant : *la création d'une culture de la dépendance*. La plupart des agents locaux se sont installés dans une relation de dépendance par rapport à laquelle ils se sont organisés. On s'est ajusté à une situation centralisée pour gérer les questions locales. On a appris à revendiquer, et non à proposer ; à se plaindre, à faire des petites révolutions pour faire monter la pression pour obtenir que le centre, prenant peur, réinjecte de la capacité de vie ; c'est le système de la «trouille» qu'ont utilisé les Bretons pour obtenir de l'investissement central. Ce modèle de relation (et d'action) est fondamentalement lié à l'acceptation d'une relation de dépendance, c'est le modèle préfectoral, c'est un modèle protectionniste où l'on doit quémander d'avoir l'initiative, en allant jusqu'à dire : « donnez-nous des projets locaux » !

Qu'attendre de la décentralisation ?

La décentralisation est très différente de la déconcentration, elle consiste à donner aux élus locaux un certain nombre de pouvoirs qui étaient pris en charge par un pouvoir d'Etat central supposé être sous le contrôle des élus centraux, c'est-à-dire du Parlement. C'est la redistribution des pouvoirs à l'intérieur du système politique.

Les effets positifs qui en sont espérés, c'est la responsabilisation des élus, le droit la différence et aussi, à travers la nouvelle compétence économique des élus, la possibilité d'assurer la globalisation de l'économique et du social au niveau local. Et cela passe par la capacité des élus de discuter en termes économiques avec les chefs d'entreprise, les exploitants agricoles, etc....

Les risques *d'effets négatifs* ne doivent pas être minimisés :

1. C'est d'abord la *tradition de l'égoïsme communal*. Du fait de la rupture déjà décrite des espaces de solidarité et du centralisme, la commune est apparue en France à la fois comme un élément de base de la démocratie et comme un lieu de cristallisation de toute une série de conservatismes. Dans une logique distributive où il faut tout attendre d'en haut, la petite commune est en compétition nécessairement avec la voisine : on construit son avenir contre les autres ; or le développement rural suppose une assise intercommunale. D'où le risque que cette décentralisation consiste à donner plus de pouvoirs à cet égoïsme communal.
2. *On ne peut décentraliser que sur des structures existantes*. Or celles-ci – la commune et le département – sont des institutions qui se sont développées dans une logique de centralisation. On est en train de faire de la décentralisation de structures parfaitement adaptées à leur rôle d'appareil de centralisation ; il y a là une contradiction très forte, mais on ne pouvait pas faire autrement. On ne pouvait pas attendre de constituer sur le territoire de nouveaux espaces sur lesquels décentraliser, car alors on n'aurait jamais décentralisé. Il faut prendre les institutions telles qu'elles sont pour essayer de renverser la logique de leur fonctionnement.

Vous avez parlé, avec raison je crois, de deux espaces essentiels dans une logique de développement rural, la région et la microrégion. Mais les pouvoirs sont au département et dans la commune. Le

département, ne l'oublions pas, est le principal bénéficiaire de la décentralisation et le pouvoir départemental ne s'est constitué que par le pouvoir central. Le département est une création purement arbitraire et abstraite du pouvoir central pour normaliser le territoire national. Autour de cette fonction de déconcentration du pouvoir central pour un contrôle social et une normalisation de l'ensemble de la France, se sont constitués des intérêts et des logiques institutionnels de fonctionnement. Le conseil général fonctionne dans cette logique de la centralisation : comment en faire un outil de décentralisation ? Ne risque-t-on pas d'avoir, au niveau des nouveaux présidents de conseils généraux, la reproduction du modèle préfectoral ? On balaye les préfets, ouf ! C'est nous les nouveaux préfets ! Le risque, c'est donc le maintien, voire le renforcement par une nouvelle légitimité, d'un mode de gestion administrative des problèmes sociaux et l'échec de la tentative de mettre en place une régulation nouvelle, politique et économique d'agents autonomes, directement responsables de leur vie et de leurs relations sociales.

Sur quels échelons s'appuyer ?

Je ne reviens pas sur le fait que, au niveau régional, il y a un nouveau risque de centralisation : on l'a déjà dit ici et ce risque existe. Je crois cependant qu'on peut également développer le raisonnement inverse : la région a l'énorme avantage de n'être pas constituée encore en lieu de gestion administrative. Il faut donc tout faire pour qu'elle ne le devienne jamais mais développe considérablement ses autres fonctions grâce à la réunification, à son niveau, de la planification économique et de l'aménagement du territoire. C'est un élément très positif que d'avoir regroupé dans un même ministère le Plan et l'Aménagement du Territoire et d'avoir, au niveau régional également, la possibilité de réunifier la planification et l'aménagement de l'espace. La reconstitution au niveau régional de la globalité économique et sociale et la recomposition d'espaces pertinents, pour élaborer et mettre en œuvre des projets de développement à travers un dialogue, associant le nouveau pouvoir régional et la base font de la région l'interlocuteur privilégié de tout ce qui est action micro-régionale. Il s'agit donc de mettre en œuvre une logique d'animation, d'incitation, de mobilisation, de facilitation ; d'émergence de projets, beaucoup plus qu'une logique de gestion... En d'autres termes, il y a une stratégie politique et sociale à jouer, qui est la reconstitution d'un nouveau système d'alliance comprenant le Plan – au sens d'une planification globale non sectorielle –, la Région et les pays ou les microrégions, avec des instruments et des outils adaptés à l'animation et à la contractualisation des différents agents intervenant dans des projets de développement, non dans un effort de normalisation, mais au contraire en travaillant au coup par coup dans le respect de la diversité des situations. Et ceci pour renforcer la logique d'intervention de chacune de ces trois instances.

Ce système d'alliance Plan-Région-Micro-régions, avec une logique d'action très spécifique, serait en quelque sorte le contrepoids du système de gestion administrative Ministères-Départements-Communes. Les deux systèmes ne se situent pas au même niveau, se chevauchent, mais ce sont de vrais systèmes, avec des relations du centre à la base, avec des contenus différents et sur des espaces différents. Tous les deux ont leur raison d'être. Il ne faut pas les concevoir comme concurrents, mais comme complémentaires.

Il reste que le second hérite du poids de toute notre histoire et que le premier est entièrement à inventer. C'est donc lui qui doit mobiliser provisoirement nos efforts et notre imagination.

*
* *

Réponse de J.-P. Worms aux questions de l'auditoire

Je répondrai en même temps à un reproche que l'on m'a fait : « Vous êtes plus fort pour décrire les obstacles à vaincre que pour dire comment les vaincre » et à la question qui transparait à toutes vos interrogations : « Entre les deux systèmes d'alliance que vous avez décrits, n'est-on pas battu d'avance ? »

C'est à la fois vrai et faux. Il y a actuellement une foule d'idées dans l'air. J'ai participé à un groupe de travail informel au Commissariat au Plan pour réfléchir sur le type d'instruments offrant des supports aux agents du développement local, leur permettant de créer un rapport de forces favorable. Il faudrait que ces agents disent quel est le type de développement rural qu'il faut promouvoir, car il y a actuellement une exceptionnelle disponibilité à toutes les propositions. Mais cela ne durera pas, et si des gens comme vous ne se saisissent pas de cette opportunité, vous serez responsables.

Ceci dit, c'est vrai qu'on voit bien la force de la mécanique ancienne, institutionnelle, administrative et corporatiste. Mais il faut voir aussi l'immense frustration de la société, l'extraordinaire bouillonnement, dans tous les coins, des exclus de ce système et qui, souvent, ont la maîtrise de lieux stratégiques pour un nouveau développement ; la crise, d'un certain point de vue, en fait des interlocuteurs beaucoup plus valables qu'ils n'étaient auparavant. Mais il faut que ces gens se rencontrent. On constate qu'il y a en milieu rural des gens qui agissent dans le cadre des chambres consulaires, des DDA, des services sociaux et culturels, des associations, des organisations professionnelles, qui travaillent sur le même terrain et qui ne se connaissent pas, qui n'ont jamais discuté ensemble. Il faut faire monter la pression de la base, par la simple « agglomération » des gens qui sont porteurs d'une exigence de développement. Il faut aussi former et donner de la formation sérieuse. Mais il faut qu'il y ait une forte demande de formation. Il y a au gouvernement une réelle sensibilité à ce problème, mais s'il n'y a pas une demande très précise, rien ne se fera.

Deuxième élément de la stratégie : *mettre en place au niveau local des institutions*, ou investir les institutions existantes. Les comités d'expansion par exemple, ce sont des structures « molles » où tout le monde est représenté. Mais c'est fabuleux comme ces structures peuvent être dynamisées à partir du moment où cinq ou six personnes décident de s'en occuper. On y trouve tout le monde et on peut y bénéficier d'une grande liberté, parce que c'est une structure associative où toutes les forces, politiques, sociales, économiques, sont représentées, où il y a un financement par les collectivités locales que l'on peut accroître s'il y a des résultats. Et comme on intervient là où personne d'autre n'intervient, on peut y prendre des initiatives. Je vous dis donc : rentrez dans les comités de pays, dans les associations de développement, redynamisez-les. On y trouve toujours des personnes compétentes sur lesquelles s'appuyer. Il y a toujours beaucoup plus de personnalités locales dynamiques et compétentes qu'on ne le croit. Le problème est qu'elles agissent isolément dans leur coin.

Je redis ce que vous a dit Henri Nallet : agressez tous les responsables, les élus, les ministères. Ils ne savent pas, c'est vous qui savez et même si ce n'est pas tout à fait exact, il est utile que vous le pensiez !

Il y a par ailleurs la mise en place d'un certain nombre *d'instruments* de « fonds », d'outils techniques, d'instruments de formation, qu'ils soient nationaux ou régionaux. J'insiste pour ma part sur le niveau national. Car, contrairement à ce qu'on pourrait penser, s'il y a un répondant national, il sera plus facile d'échapper à la logique centralisatrice que si on n'a à faire qu'au seul niveau régional. Il y a une articulation national-régional-micro-régional à maintenir si l'on veut décentraliser. Il ne faut surtout pas souhaiter la grosse institution régionale qui serait un partenaire privilégié, mais surtout un protecteur, et finalement un décideur unique.

Enfin, *la levée des interdits* : peut-on moduler la réglementation nationale au niveau régional ? Oui, théoriquement, c'est d'ailleurs dans la loi de décentralisation, mais comment faire cette modulation concrètement ? Là encore c'est aux gens de terrain de faire des propositions. Il y a un pouvoir réglementaire donné aux régions, inscrit dans la loi, mais il ne faut pas reproduire au niveau régional le mode de réglementation hérité du passé. Il y a une nouvelle conception de la réglementation à définir, il faut diversifier les modèles réglementaires selon les régions, mais ce n'est pas aux seuls technocrates de leur donner un contenu.