



Décentralisation solidaire ou marchande ?

Le 18 mars 2003, le Parlement réuni en Congrès à Versailles votait une réforme constitutionnelle sur la décentralisation. Elle a reçu un début d'application en 2002 par le gouvernement Raffarin, qui l'a mené à la hussarde au mépris de la participation démocratique.

Pendant le mouvement social du printemps 2003, la contestation la plus forte est venue de la fonction publique, notamment des enseignants, inquiets de la volonté du pouvoir de placer les personnels techniques, ouvriers, et personnels de services (TOS) sous l'autorité des régions. Quelques concessions ont été obtenues, mais l'ensemble du projet demeure.

Un an après le vote de la réforme, deux éléments nouveaux sous-tendent désormais le débat. D'un côté les élections régionales débouchent sur un paysage politique offrant aux collectivités territoriales, et d'abord aux régions, des possibilités inédites d'agir comme pôles de résistance à la marchandisation du territoire et comme foyers de reconquête de la citoyenneté.

En même temps, l'acharnement du premier ministre à vouloir passer en force au Parlement pour imposer coûte que coûte sa décentralisation, qui est aussi celle du Medef, montre à l'évidence le rôle stratégique de celle-ci dans le dispositif néolibéral. La mobilisation d'Attac doit être à la mesure de l'obstination gouvernementale.

La « réforme » en cours

Le dispositif gouvernemental porte sur cinq points : l'inscription des régions dans la Constitution, un vaste transfert de compétences, le droit à l'expérimentation, le droit d'organiser des référendums locaux, l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Les différentes lois votées ou à venir sont les suivantes :

- loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ;
- lois organiques relatives au référendum local et à l'expérimentation par les collectivités territoriales, votées par le Parlement et promulguées le 1^{er} août 2003.
- projet de loi organique sur les finances locales (adopté en conseil des ministres le 22 octobre 2003) et adopté en première lecture à l'Assemblée nationale.
- projet de loi relatif aux responsabilités locales (loi de transferts de compétences), adopté en première lecture par le Sénat le 15 novembre 2003. Son examen par l'Assemblée nationale a été engagé le 27 janvier 2004.

Le dispositif gouvernemental instaure de nouveaux transferts de compétences.

Vers les régions : développement économique local et aide aux entreprises ; formation professionnelle et orientation ; gestion des infrastructures (ports, aéroports, canaux) qui ne sont pas d'intérêt national (la région Ile-de-France aura la responsabilité des transports) ; élaboration du schéma régional d'organisation sanitaire (SROS) et participation au financement des hôpitaux ; gestion de certains moyens de l'éducation nationale : personnels techniques, ouvriers et de service (TOS), médecine scolaire, assistantes sociales.

Vers les départements : gestion du RMI, des aides aux personnes âgées, à l'enfance, formation des travailleurs sociaux, insertion des handicapés ; entretien des routes nationales ; gestion de la carte scolaire (collèges).

Vers les structures intercommunales : politique locale du logement, logement étudiant.

DES TERRITOIRES SOUS PRESSION

Les appétits insatiables de sphère financière pour capter le marché des collectivités locales appellent la construction de ripostes convergentes. Ripostes d'autant plus nécessaires que la perte de maîtrise des choix démocratiques s'accompagne d'opacité, d'insuffisance de contrôle, d'un retour à un territorialisme étroit et au pouvoir des notables, ainsi que d'une corruption qui s'étend. Pour toutes ces raisons, les collectivités locales constituent un terrain privilégié à partir duquel les citoyens et leurs élus peuvent faire barrage à la marchandisation du monde et développer des solidarités internationales.

1.- Les enjeux

On doit se demander si le projet gouvernemental de décentralisation est porteur :

- de plus ou moins de démocratie et de possibilités d'intervention des citoyens ;
- de plus ou moins de service public sur tout le territoire ;
- de plus ou moins d'inégalités, à partir de celles, profondes, qui existent déjà ;
- de plus ou moins de financements publics face aux besoins des territoires et des habitants.

En particulier, alors que les échelons locaux sont de plus en plus confrontés à des restructurations et des licenciements, en quoi cette décentralisation apporte-t-elle une plus ou moins grande capacité à agir face aux délocalisations et en faveur de l'emploi ?

D'abord, ne s'agit-il pas essentiellement de favoriser une déréglementation en laissant le niveau local à ses propres forces ? Dans un contexte d'austérité renforcée, ne s'agit-il pas également de faciliter l'application par l'Etat des contraintes budgétaires de la Banque centrale européenne, en se délestant sur les collectivités territoriales de compétences et de charges qui devraient répondre à l'intérêt général ? La conséquence, pour la population, en sera l'augmentation de la fiscalité. Dans le même temps, ces collectivités sont confrontées à un avenir financier incertain par la remise en cause de la taxe professionnelle qui leur fera supporter le poids des allègements fiscaux des entreprises ; les incertitudes sur les financements des contrats de plan Etat-région et la pérennisation des fonds structurels européens après 2006.

2.- Une « gouvernance » libérale

Le mode de répartition des compétences transférées accentue la dichotomie entre l'économique, dominée par le financier, que se partageront Etat et régions, et le social que se partageront départements et communes.

Ce qui se met en place, ce sont les nouveaux territoires d'une « gouvernance » libérale :

- ouverture des lieux de décision stratégiques aux forces dominantes du marché ;

Décentralisation solidaire ou marchande ?

- revendication du Medef d'être associé à la conduite des affaires publiques ;
- re-concentration des pouvoirs d'encadrement de l'État, visant à la fois à contrôler la conformité des décisions locales avec l'orientation libérale globale dominante, et à utiliser les échelons inférieurs (département, inter-communalité) comme instruments du consensus (« paix sociale ») nécessaire à la « bonne gouvernance » libérale ;

- pilotage par les contraintes financières, obligeant toute collectivité à se couler dans le moule d'une gestion libérale et à en appliquer le credo : faire supporter à la population le coût des services collectifs de plus en plus détournés de leur rôle social pour être ouverts à la concurrence et mis à la disposition du marché.

Comme c'est déjà le cas pour l'eau, les collectivités sont ainsi privées de toute assistance contre la pression des marchés financiers. Plus largement, elles ont directement en face d'elles les multinationales, devenues des agents primordiaux de la déstructuration et restructuration des territoires par leur stratégie d'implantations et de délocalisations d'établissements industriels et de services.

Le territoire et ses habitants deviennent une simple variable d'ajustement dans la course au profit spéculatif. Pour couronner l'édifice, tout est fait pour enfermer le débat dans le couple « modernité-inéluçabilité », au nom d'un impératif d'« harmonisation » européenne qui mérite examen.

L'inscription des régions dans la Constitution organise le démantèlement de l'Etat en tant qu'ensemble cohérent et articulé d'institutions aux domaines de responsabilité complémentaires, et soumises aux mêmes règles d'attribution des ressources publiques (la loi de finances qui fixe chaque année le budget de l'Etat). Il y a rupture de cohérences, en même temps que maintien ou renforcement des pilotages par le haut, avec soumission des échelons inférieurs aux échelons supérieurs.

Le dispositif gouvernemental constitue une nouvelle étape d'un processus relativement

ambigu, mais ouvert. Engagé il y a 30 ans, il s'est au fil des ans peu à peu infléchi dans le sens d'une construction de plus en plus soumise aux exigences de la mondialisation capitaliste, organisatrice de la concurrence entre les hommes et entre les territoires.

Dans la lettre de cadrage adressée le 8 août 2002 à ses ministres, M. Raffarin affirmait avoir pour objectif « de rapprocher les autorités publiques et le citoyen, et de rendre plus efficace l'action de l'État dans l'exercice de ses missions essentielles ». Il entend ainsi s'appuyer sur une opinion publique favorable : une majorité de citoyens souhaite légitimement un rapprochement des lieux de décision au plus près des lieux de vie et de travail. Notons cependant, au passage, l'aveu que représente cette volonté affirmée de rapprocher les citoyens des décisions et des « décideurs » : la politique n'a plus pour source les citoyens réunis au sein du peuple souverain, mais procède d'une minorité d'experts et de notables, élus et non élus.

3.- La démocratie n'est pas au rendez-vous

- la réforme constitutionnelle se garde bien d'inscrire dans la Constitution le principe d'égalité devant le service public ;

- les préfets s'opposent à toute initiative municipale visant à donner un rôle actif aux citoyens dans les débats des conseils municipaux ;

- la modification du scrutin pour les élections régionales tend à augmenter massivement la non représentation d'une partie importante du corps électoral, pendant que s'installe la primauté du Sénat – assemblée de notables – sur l'Assemblée nationale, expression déjà bien étriquée de la représentation populaire ;

- les résidents étrangers restent exclus de tout droit de vote.

Bien que le département paraisse finalement davantage renforcé que la région, et que la notion de « chef de file » ait été amoindrie (notamment par le Sénat), c'est bien la

région qui est l'échelon privilégié malgré les compensations et les inflexions apportées à la veille des élections cantonales de mars 2004. L'essentiel du projet Raffarin demeure, et le processus législatif peut encore accentuer cette évolution qui répond à la volonté clairement exprimée du premier ministre dans son livre *Pour une nouvelle gouvernance* : « Il faut envisager un dispositif qui rapprocherait départements et régions sur le modèle communes/communautés de communes. Le niveau régional serait celui de la programmation : les contrats de plan, les contrats de territoires, la politique contractuelle avec l'Etat y seraient conçus et la région lèverait l'impôt. Le niveau départemental serait celui de la gestion et de la responsabilité opérationnelle »¹.

La hiérarchie entre niveaux territoriaux sortira renforcée, puisque l'État et la région s'occuperont de « stratégie » tandis que les départements et les communes « seront en charge de la gestion des services publics »... Une gestion pilotée par les décisions prises aux niveaux supérieurs et par les contraintes budgétaires. Aux départements le SAMU social; aux communes et intercommunalités la gestion de la paix sociale.

C'est sans doute dans ce cadre qu'il convient aussi d'examiner les deux « ouvertures » présentées parfois comme positives dans le dispositif gouvernemental : il s'agit du droit à l'expérimentation², et de la possibilité, pour les collectivités territoriales, d'organiser des référendums locaux.

D'aucuns font valoir qu'il peut s'agir d'une possibilité offerte aux collectivités de développer leurs capacités de résistance à la mise en coupe réglée de leurs territoires par les multinationales et la spéculation financière, et de prendre des initiatives pour la coopération et le développement durable. Si les collectivités candidates peuvent se saisir de ces possibilités, l'avenir nous dira quel sort leur sera réservé.

Notons d'abord que ces possibilités, très limitées, sont aussi très encadrées par des dispositions réglementaires dont le contenu reste

1.- Jean-Pierre Raffarin, *Pour une nouvelle gouvernance*, Editions de l'Archipel, Paris, 2002, p.146.

2.- Ce droit à l'expérimentation pourrait, dans un premier temps, porter sur l'autonomie de gestion des collèges et lycées ; la participation des régions aux décisions des agences régionales d'hospitalisation (ARH) ; la gestion du patrimoine et des fonds régionaux d'art contemporain ; la protection de l'enfance en danger, avec rapprochement entre les directions départementales de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et les services d'aide sociale à l'enfance des conseils généraux ; la gestion des crédits européens par les régions.

3.- Cette approche dérogatoire au droit commun est soutenue par la Commission européenne, au travers des deux méthodes qu'elle préconise : « co-régulation » et « méthode ouverte de coordination » : l'une et l'autre permettent, sous son étroit contrôle, par « l'échange des bonnes pratiques », « d'apporter une valeur ajoutée au niveau européen lorsque les solutions législatives n'ont guère de perspectives... » (*Livre blanc sur la gouvernance européenne*, Commission européenne, 25 juillet 2001).

Décentralisation solidaire ou marchande ?

à préciser. Notons surtout que ce droit à l'expérimentation peut conduire à déroger au droit commun³, et que le droit à la différence peut vite déboucher sur la différence de droits. Les expérimentations, telles qu'elles sont prévues, peuvent conduire à accentuer la concurrence et à renforcer les inégalités entre collectivités, voire mener à une balkanisation territoriale.

Mais cela n'a rien de fatal, à condition que l'on sache se saisir du caractère contradictoire de tout processus de décentralisation : le désengagement de l'Etat peut ouvrir, malgré la volonté de ses initiateurs, des espaces à la démocratie de proximité.

Ainsi en va-t-il de l'expérimentation, qui peut devenir un terrain de lutte à occuper. Avec des dérogations au droit commun limitées dans le temps et l'espace, bien définies par la loi, contrôlées par les élus et la population. Les luttes pour l'emploi ou contre les délocalisations peuvent donner lieu à des mesures expérimentales dérogatoires fondées, dans des cas précis, sur la territorialisation de la négociation sociale.

Les référendums et le droit de pétition, si les habitants s'en saisissent, peuvent devenir des outils de lutte dans des campagnes enga-

Franchir une nouvelle étape de la décentralisation dans notre pays n'a de sens que si elle donne l'occasion aux habitants de participer davantage aux décisions qui les concernent. Le moins qu'on puisse dire, c'est que ce n'est pas vraiment l'esprit de la nouvelle « régionalisation de compétences et d'expérimentation » (...) La régionalisation promise constitue, de la manière dont elle se présente aujourd'hui, un pas de plus dans la désintégration de l'Etat et un moyen de faire rentrer dans le rang ceux qui résistent encore à l'omniprésence du libéralisme économique...
(Gérard Logié, *Territoires*, n° 437, avril 2003, p.14 & 15)

gées sur des questions d'intérêt local ou régional, transgressant le cadre étroit où le législateur a voulu les enfermer.

4.- La remise en cause de l'égalité d'accès aux services publics

C'est le principe d'égalité sur tout le territoire qui fonde notre attachement au principe de

service public, et notre volonté d'en améliorer et démocratiser le fonctionnement. Les transferts de compétences décidés sont-ils de nature à entraver, ou au contraire, à favoriser la déstructuration des principaux services publics, alors que, historiquement, c'est au niveau national qu'ont été conquises et traduites en termes légaux les avancées du mouvement social ?

Les nombreux syndicats du secteur public qui adhèrent à Attac sont unanimes : la décentralisation-Raffarin est un instrument redoutable et pervers de liquidation des lois et règlements nationaux qui assurent aujourd'hui, tant bien que mal, l'exercice des missions de service public sur tout le territoire, et contribuent ainsi à la cohésion du tissu national.

Prenons l'exemple de l'éducation : le transfert annoncé des techniciens, ouvriers et personnels de service (TOS) (refusée unanimement les personnels, et aujourd'hui par les exécutifs régionaux), fait courir le risque de déstructuration des équipes éducatives et, surtout, de transformation profonde des missions de ces personnels, voire de leur disparition totale ou partielle des établissements scolaires.

Le transfert aux régions des compétences en matière de formation professionnelle et d'orientation fait courir le risque de séparer ces domaines de l'ensemble du système éducatif et de les piloter à partir de visions à courte vue des besoins de l'économie locale. Une démarche contradictoire avec l'effort indispensable pour élever les qualifications de la masse des jeunes à travers l'ensemble des voies de formation. Cela relève d'une conception archaïque de la formation professionnelle séparée des formations générales.

Mais la mesure va dans le sens d'un contrôle de plus en plus grand de la formation professionnelle par le patronat

Plus généralement, dans toute la fonction publique, les transferts vont concerner 150 000 agents et 10 milliards d'euros de crédits d'intervention. Comme - austérité oblige - des réductions d'effectifs ont été annoncées, et que le secrétaire d'Etat aux libertés locales a souhaité un service public « moins coûteux », la situation des fonc-

tionnaires pourrait être remise en cause : soit indirectement, par un régime indemnitaire spécifique ou par une différenciation des avantages sociaux ; soit directement par des atteintes au statut ou par le recrutement de personnel non titulaire.

Pressés par l'étranglement de leurs budgets, une partie des élus régionaux et locaux pourraient aller jusqu'à concéder au privé tel ou tel secteur, remettant donc en cause le principe même d'un service public avec un égal accès de tous sur tout le territoire. À cet égard, la logique libérale a déjà largement imprimé sa marque, notamment dans le secteur de la santé. Les transferts de compétences insérés dans une logique de mise en concurrence ouvriront de nouveaux domaines à la marchandisation. Dans un contexte de charges croissantes, et en affichant un souci de redéploiement au profit d'autres besoins⁴, régions et départements seront tentés de procéder à des privatisations de services.

5.- Abandonner chaque territoire à ses seules forces propres

Transnationales et groupes financiers vont être en position encore plus favorable qu'ils ne le sont maintenant face à l'État pour imposer leur volonté à des collectivités plus faibles, mises en concurrence entre elles et ne disposant d'aucun des instruments de régulation dont les luttes ont doté l'État, au niveau national : lois, statuts, diplômes nationaux, conventions collectives nationales⁵. En abandonnant chaque territoire à ses propres forces, la décentralisation-Raffarin, telle qu'elle s'inscrit dans le projet de loi déjà voté en première lecture, risque d'accroître des disparités déjà considérables (un tiers des régions concentrent les deux tiers de la richesse nationale) et de conduire les collectivités à s'enfermer en une multitude d'égoïsmes locaux.

Totalement défaillant en matière de ressources nouvelles face à la multiplication des transferts de compétence, le projet de loi ne comporte ni garanties de compensation des transferts de comptes, ni mécanisme sérieux de péréquation. Rien qui aille vers le comblement des inégalités fiscales géographiques les plus choquantes : taxe d'habitation, redevance eau, etc.

4.-Des responsables élus de conseils régionaux - peu emballés par les transferts de personnels TOS, etc. -, n'hésitent pas à l'affirmer : ils s'y sont résignés en espérant progressivement dégager ainsi des marges de manœuvre à partir d'une mise en marché de l'entretien, etc.

5.- Notons que le même principe d'éclatement est en train de vider l'actuel Code du travail de tout contenu, par la primauté désormais reconnue aux accords d'entreprise sur les accords de branche ou interprofessionnels.

Décentralisation solidaire ou marchande ?

Soyons clairs : l'acharnement gouvernemental à diminuer le produit total de l'impôt sur le revenu et à épargner les grandes fortunes, les actifs financiers et les profits, aura pour conséquence la diminution des transferts de ressources de l'Etat aux collectivités locales, qui entraînera l'alourdissement de la fiscalité locale. C'est un aspect majeur de l'actuel bras de fer entre les exécutifs régionaux et le gouvernement.

C'est bien une conception libérale de choc qui prétend s'imposer dans les rapports entre Etat et collectivités locales. La démarche de gouvernement aboutit à retirer à l'Etat sa capacité à arbitrer et à redistribuer les ressources publiques sur le territoire, en tenant compte des particularités et de l'intérêt collectif. Critiquer cette démarche n'est pas faire allégeance à l'« étatismisme », mais tout simplement agir pour que les principes républicains d'égalité et de cohésion nationale ne soient pas définitivement jetés bas.

C'est aussi agir contre la constitution de baronnies régionalisées, de fiefs financiers

et électoraux reniant égoïstement ces principes, à l'instar de régions d'autres pays d'Europe refusant de « payer pour les régions pauvres ». C'est le cas, en Italie, de la Ligue du Nord de Bossi, participant au gouvernement Berlusconi, ou encore le débat Flandre/Wallonie en Belgique.

6.- Quels financements, quels transferts de ressources ?

Déjà les collectivités souffrent d'un décalage sérieux et chronique entre leurs charges actuelles et les dotations de l'Etat - austérité oblige... Si, demain, l'Etat se dérobe encore un peu plus devant le transfert aux régions des ressources correspondant aux nouvelles charges transférées, les collectivités ne pourront alors assumer ces dernières qu'en augmentant les impôts locaux. Mais toutes n'ayant pas la possibilité de solliciter leurs habitants à la hauteur de leurs besoins, elles seront poussées à privatiser des services, à aliéner des biens publics.

Bien sûr, M. Raffarin a promis que « la pres-

sion fiscale ne sera pas accrue du fait de la décentralisation ». Remarquons à ce propos :

- qu'elle l'a été, insidieusement, à chaque étape précédente ;

- qu'en Europe, à chaque retrait de l'Etat avec transferts de compétences, il y a eu transferts de charges entraînant un alourdissement de la pression fiscale sur les ménages⁶ ;

- enfin, comment le gouvernement, enfermé dans la logique libérale d'austérité pilotée par le Pacte de stabilité et la dictature de la Banque centrale, entend-il alimenter les caisses des collectivités pour leur permettre d'assurer les charges nouvelles qu'il leur impose ?

Il n'y aura pas, comme par le passé, de transferts de dotations, mais des transferts de fiscalité, sous forme d'une attribution aux départements et aux régions d'une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) avec une possibilité aux régions d'en moduler le taux, « dès que cela sera possible » au regard des réglementations européennes.

QUELLES PROPOSITIONS ?

Dans l'immédiat, les lois de décentralisation libérale devraient faire l'objet d'une confrontation publique afin de faire mesurer au plus grand nombre l'ampleur des menaces programmées. Dans le même mouvement, il conviendrait d'ouvrir le débat et de faire avancer la réflexion sur les alternatives à construire, vers ce que l'on pourrait concevoir comme une « décentralisation citoyenne ».

Pour un débat démocratique sur la décentralisation ne perdant pas de vue la place que les collectivités locales ont à jouer dans la résistance à la marchandisation et à la construction d'alternatives, sans s'enfermer dans une « re-centralisation » frileuse ou dans une vision uniforme des territoires dont la diversité est un atout du développement, nous souhaitons avancer quelques pistes :

- il s'agit avant tout de redéfinir et consolider les missions du service public avec des moyens lui permettant de mieux répondre aux besoins pour lesquels il existe et de contribuer à l'égalité entre les habitants du pays ;
- il convient également de doter les collectivités d'une plus grande capacité d'action en faveur de l'emploi et contre les délocalisations ;
- le rôle régulateur que doit conserver l'Etat ne l'oblige pas à tout diriger : avec des moyens de contrôle et d'évaluation améliorés, il peut élargir les délégations, transférer des compétences, sous contrôle et avec participation démocratique ;
- les relations entre collectivités et autres acteurs ont besoin d'être clarifiées : mutualisation des moyens, reconnaissance du rôle de l'économie sociale et solidaire comme acteur économique de développement, partenariats dans lesquels l'intérêt public doivent être le souci dirigeant ;
- il est urgent de réformer la fiscalité locale, et tout particulièrement de la repenser afin de garantir des ressources propres et pérennes aux collectivités : taxation des actifs financiers ; jouissance, d'une part, de la TIPP, mais aussi véritable péréquation et nouveaux outils publics d'intervention financière. Cela est particulièrement nécessaire pour alimenter et rendre crédibles les budgets participatifs ;
- enfin et surtout, mettre au centre de nos démarches la démocratie participative, comme élément d'intervention des habitants sur les décisions, de construction d'une nouvelle citoyenneté, laquelle ne doit surtout pas être confinée à l'espace local sous peine de n'être qu'un alibi à la non-démocratisation des niveaux supérieurs de la décision.

Attac peut être à l'initiative de coalitions locales visant à mobiliser, en convergence et dans le respect de la place de chacun, forces sociales, habitants, collectivités comme porteurs d'une « autre décentralisation », celle de la solidarité et de la démocratie opposée à celle du marché. Les Forums sociaux locaux devraient inclure ces questions. Bref, agir local en pensant global !

Recomposition territoriale

Depuis 20 ans se dessine une nouvelle architecture des territoires, en lien avec le renforcement des enjeux économiques.

1973 : création des régions.

1982 : lois Defferre sur « *les droits et libertés des communes, des départements et des régions* » qui inscrivent durablement les trois échelons dans un processus conférant aux élus locaux des pouvoirs étendus, tout en leur posant en même temps de sérieux problèmes de moyens techniques et financiers.

1992-95 : 2 lois incitant à la coopération intercommunale (loi Joxe-Marchand, initiant les communautés de communes, et loi Pasqua introduisant les « pays »)

1999 : lois Voynet (LOADDT) et Chevènement (intercommunalité) qui renforcent l'organisation intercommunale.

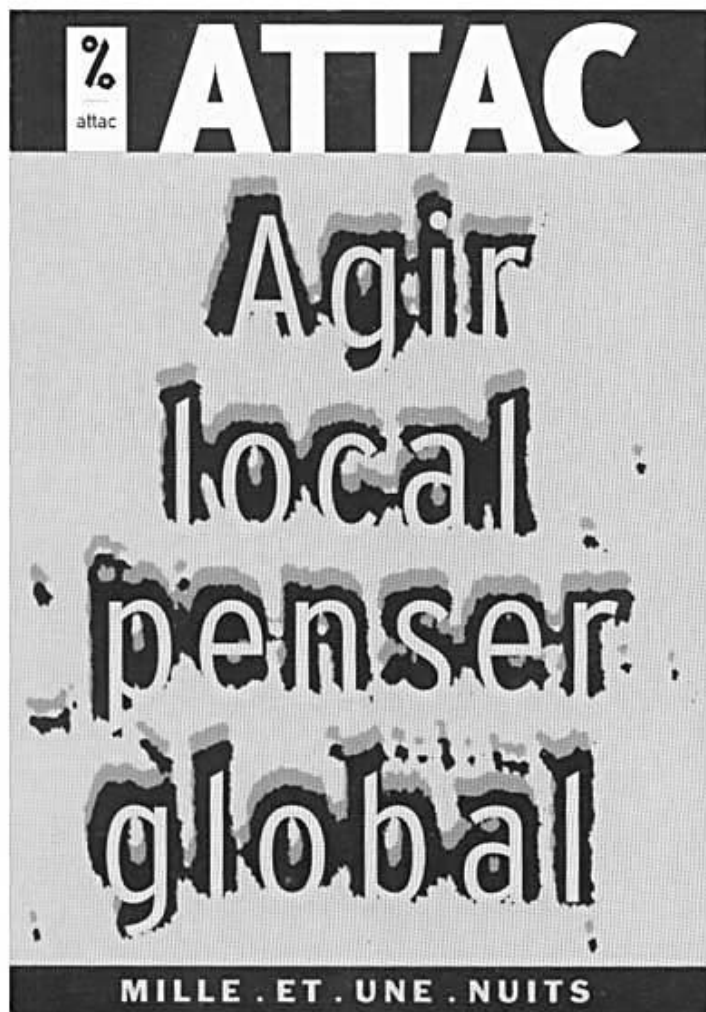
En 2000, le rapport Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, s'inscrivant dans une logique européenne, tend à privilégier une nouvelle trame : « groupements de communes/régions/Europe ».

Le renforcement de l'intercommunalité permet une mutualisation de moyens et une solidarité financière ; elle limite la concurrence fiscale entre communes, particulièrement au sein des agglomérations, et elle peut permettre une coopération sur un projet de développement partagé. Il n'en demeure pas moins que ces nouvelles organisations territoriales sont confrontées à trois problèmes majeurs :

- l'accentuation croissante de la compétition entre territoires, activement recherchée par les forces économiques et, dans certains cas, délibérément revendiquée par des collectivités. L'objectif est de susciter de vastes métropoles, véritables marchés captifs (tant en main d'œuvre qu'en biens de consommation), appelées à devenir le cœur des futures régions « à la dimension européenne » ;

- les inégalités de développement : au sein de ces nouveaux ensembles territoriaux, la concentration des activités économiques et le renchérissement du foncier entraînent des discriminations spatiales. Le phénomène accru d'étalement urbain a pour conséquence l'allongement du temps des transports et une déficience de services, cependant que, parallèlement, se désertifient les zones rurales les plus enclavées...

- un déficit démocratique, avec l'instauration d'une délibération au deuxième degré, voire au troisième degré (comme pour les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) prévus par la loi SRU ou Gaysot-Besson), alors que la souveraineté populaire ne s'exerce encore que dans le cadre des élections municipales au suffrage universel. Si l'instauration de conseils de développement d'agglomération et de pays favorise l'expression et la consultation de responsables associatifs et socio-professionnels, on n'en est pas encore à une démocratie participative. La population est donc encore bien loin des instances décisionnelles, fussent-elles décentralisées.



La dimension européenne

De grandes disparités au sein de l'UE

Que l'on compare les Etats ou les régions d'Europe, le territoire de l'Union se caractérise par de profondes disparités de développement. Trois Etats membres ont ainsi en 2001 un PIB/habitant sensiblement inférieur à la moyenne de l'Union à 15 : la Grèce (65 % de la moyenne communautaire), le Portugal (69 %), l'Espagne (84 %). Au plan régional, le revenu par habitant en 2000 dans les 10 % des régions les plus favorisées de l'Union est 2,6 fois supérieur à celui des 10 % des régions les moins favorisées ; 48 régions représentant 18 % de la population de l'Union (soit 68 millions d'habitants) ont un revenu par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Ces disparités seront, par ailleurs, accrues par l'élargissement : 67 régions représentant 26 % de la population de l'Union (soit 116 millions d'habitants) auront un revenu par habitant inférieur à ce seuil dans l'Europe à 25. Le rapport PIB/habitant entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres passe de 2,6 dans l'Union à 15 à 4,4 dans une Union à 25 et à 6 dans une Union à 27.

Dans l'UE à 25, le PIB par habitant de certaines régions de l'Union actuelle reste très inférieur au seuil de 75 % : ainsi l'Estremadure en Espagne (58 % de la moyenne communautaire), La Réunion en France (56 %), les Açores au Portugal (57 %), le Péloponnèse en Grèce (64 %), la Calabre en Italie (69 %) ou la région de Chemnitz à l'Est de l'Allemagne (73 %). Parmi les nouveaux membres, les régions les plus pauvres de Pologne, de Lettonie ou de Hongrie n'atteignent pas 35 % de la moyenne communautaire.

Au delà des clichés sur l' « Europe des régions », partout les mêmes enjeux pour les territoires : concurrence sans limite ou boucliers sociaux.

La « décentralisation Raffarin » procède d'une démarche transfrontières : briser, dans chaque pays européens, les conquêtes sociales jusque dans leurs racines historiques et leurs ancrages territoriaux. C'est une véritable terre brûlée sociale qu'il faut laisser pour permettre l'ouverture totale de chaque territoire au « libre » jeu de la concurrence entre les empires financiers et les multinationales. Ce libre jeu constitue le socle des traités européens, y compris celui du projet de traité constitutionnel. On lira à cet égard les deux « 4 pages » d'Attac : « Vers un traité constitutionnel européen, premières analyses d'Attac » et « Les 21 exigences d'Attac pour le traité constitutionnel en cours de négociation dans le cadre de la conférence intergouvernementale (CIG) ».

Partout, à travers l'inflation de décrets et autres textes réglementaires transcrivant les prescriptions communautaires, on s'emploie à déstructurer les architectures territoriales existantes pour mettre les citoyens hors jeu. Inspiratrices et bénéficiaires de ces processus, les instances patronales européennes visent l'unique résultat qui leur importe : l'absolu contrôle des territoires.

Même si la politique régionale de l'Union dispose de peu de moyens directs (0,4% du budget), la distribution des fonds structurel, sans démocratie ni transparence, permet de court-circuiter les Etats et de développer un véritable clientélisme des régions. L'objectif d'instrumentaliser les territoires pour les ajuster au projet politique et économique, est indéniable. L'Union européenne impulse des processus en ce sens. Mais les différences historiques et géographiques lui compliquent singulièrement la tâche. Ce que l'on considère, en France, comme échelle régionale, correspond à la taille des petits

Etats membres. Les structures vont de la plus grande centralisation sans région à compétences propres, aux autonomies régionales avec pouvoir législatif (Espagne, Italie, Belgique), en passant par tous les types de régionalisation. Entre « régions », les écarts de population vont de 1 à 80, de valeur ajoutée de 1 à 400, de revenu de 1 à 5. Les logiques de péréquation et de solidarité sont, elles aussi, diverses. La plupart des grandes collectivités territoriales sont en difficulté financière.

C'est sur ces bases complexes et mouvantes que s'exerce la montée en puissance de régionalisations visant à constituer des niveaux relais entre les Etats et les niveaux inférieurs. Dans ce cadre, le Comité des régions est devenu un organe consultatif obligatoire et ne se plie pas toujours aux injonctions venues d'en haut. C'est un partenaire potentiel pour le mouvement de résistance au néolibéralisme.

Il est difficile d'identifier et de compenser les différences régionales réelles de produit intérieur brut (PIB) et de valeur ajoutée, mais les observations confirment que plus on transfère et plus augmentent les prélèvements globaux avec, à peu près partout, le creusement de l'écart entre les charges transférées et les ressources affectées. Les Etats les plus régionalisés sont, à l'heure actuelle, ceux où les inégalités se sont le plus accentuées et, avec elles, les flux migratoires internes et externes .

La généralité du processus ne saurait masquer la diversité des paysages nationaux. Toute référence à un modèle unique auquel dérogerait l'« exception française » est donc incorrecte. C'est donc bien en termes d'enjeux qu'il convient de travailler : quels niveaux de pouvoir ? quelle relation à la crise du politique et de l'Etat nation ? quel système de représentation idéologique à déconstruire ? quelle pertinence des modèles prônés par l'UE aux besoins de démocratie et de transparence ?