

UNIVERSITÉ DE VARSOVIE
Institut d'Économie Spatiale

ÉTUDES RÉGIONALES ET LOCALES

Développement régional

Développement local

**Autonomie des collectivités locales
en Pologne et en France**

2

ÉTUDES RÉGIONALES ET LOCALES

2

**UNIVERSITÉ DE VARSOVIE
Faculté de Géographie et d'Études Régionales
INSTITUT D'ÉCONOMIE SPATIALE**

Développement régional Développement local Autonomie des collectivités locales en Pologne et en France

Éditeurs :

**BOHDAN JAŁOWIECKI
MAKSYMILIAN SKOTNICKI**

VARSOVIE 1989

Editeurs de la collection:

Antoni KUKLIŃSKI

Piotr DUTKIEWICZ

Jadwiga KOBUSZEWSKA

Adresse:

Université de Varsovie

Faculté de Géographie et d'Études Régionales

Institut d'Économie Spatiale

Krakowskie Przedmiescie 30

00-927 Varsovie, Pologne

TABLE DES MATIÈRES

Bohdan Jałowiecki, Maksymilian Skotnicki: Préface	5
Antoni Kukliński: Les politiques régionales: expériences et perspectives	7
Yves Guermond: La politique régionale: mythe et réalité	37
Bohdan Jałowiecki: Les modèles de la planification urbaine et les processus spontanés dans l'espace aménagé	45
Jeanine Cohen: Le territoire français; les mutations industrielles et la qualification des emplois	79
Walerian Pańko: Les cadres législatifs de la dynamique du développement régional et local en Pologne	99
Nicole Mathieu: Les politiques de développement rural - unité ou diversité?	113
Jacek Wódz: Planification sociale dans les régions	137
Aleksandra Jewtuchowicz: Problèmes de gestion des systèmes territoriaux locaux	147
Maria Halamska: Le pouvoir local en Pologne face aux intérêts individuels, locaux et généraux	161
Jerzy Rey: Les attitudes et les opinions des personnes socialement actives envers les organisations et les institutions autonomes dans les communes	169
Stanisław M. Komorowski: La restructuration et l'autonomie des communes	185
Jacek Wódz: L'espace local, problèmes de la planification sociale	205

Bohdan Jałowiecki: Mouvements sociaux dans la perspective globale	219
Krzysztof Herbst: Conflits et divergences au niveau local	253
Olivier Balabanian, Guy Bouet: Tourisme vert en moyenne montagne et développement local	271
Gilbert Dalla Rosa: Culture et développement local: l'exemple de la vallée de la Soule dans les Pyrénées Occidentales françaises	293
Yves Guermond: Les contextes géographiques des politiques régionales: Propositions d'études comparatives à entreprendre	303

PRÉFACE

Voici les textes des communications qui ont été présentées au cours de deux séminaires franco-polonais, organisés à Nieborów en 1987, et à Limoges et à Paris en 1988. Elles portent sur divers aspects du développement régional, du développement local et de l'autonomie des collectivités locales, examinés par des représentants de différentes disciplines des sciences sociales: géographes, sociologues, juristes, économistes. Leurs approches varient également: depuis les vues générales sur les politiques régionales jusqu'aux études des cas, fondées sur des expériences de terrain.

Plusieurs problèmes, de portée parfois globale, sont donc étudiés du point de vue du fonctionnement des collectivités locales et régionales. Point de vue d'autant plus intéressant que, dans le contexte actuel polonais, la politique d'"autonomie territoriale" doit être considérée comme une des conditions d'un renouveau économique, politique et social.

Nous avons ainsi affaire à des réflexions sur les possibilités et les limites de la planification sociale et spatiale, à une analyse des cadres juridiques et institutionnels du fonctionnement des systèmes locaux et régionaux, à un examen du fonctionnement des pouvoirs locaux, des différenciations des intérêts locaux, parfois conflictuels, à une étude sur la signification et l'importance des initiatives collectives locales.

Ce recueil comporte en majorité les textes de communications polonaises. Que l'on veuille bien excuser les défauts de leur traduction. Ils sont destinés avant tout aux lecteurs

français. À eux de comparer nos préoccupations, les réalités de notre pays, nos approches et nos démarches avec les leurs, présentées ici ou exposées ailleurs. Cette confrontation s'avérera, pour les deux parties, certainement intéressante et riche d'enseignement.

Bohdan JAZOWIECKI
Maksymilian SKOTNICKI

Antoni KUKLIŃSKI

LES POLITIQUES RÉGIONALES: EXPÉRIENCES ET PERSPECTIVES^x

INTRODUCTION

Le développement des sciences au cours de la seconde moitié du XX^e siècle se caractérise notamment par l'apparition de problèmes qui exigent une collaboration active entre diverses disciplines, parce qu'ils relèvent à la fois d'expériences communes et d'expériences particulières à différents domaines de la recherche fondamentale et appliquée. Le développement régional, les politiques régionales et la planification régionale sont de très bons exemples de ces problèmes¹.

Pour désigner ce nouveau domaine de la recherche interdisciplinaire, la communauté scientifique internationale a proposé deux termes: "science régionale" et "études régionales". Le premier de ces termes est en usage depuis plus de trente ans grâce aux efforts d'un homme exceptionnel, Walter Isard, et de la Regional Science Association, créée en 1954². Le terme d'études régionales a été introduit au Royaume-Uni, en 1965, avec la création de la Regional Studies Association et de la revue *Regional Studies*. Diffusée par des publica-

^x Ce texte a déjà été publié dans la *Revue Internationale des Sciences Sociales*, no 112/1987.

¹ A. Kukliński, "Regional development, regional policies and regional planning. Problems and issues", *Regional Studies*, vol. 4, 1970, pp. 269-278, Pergamon Press. Reproduit dans UNRISD/Mouton Regional Planning Serie, vol. VIII, pp. 1-17. Regional Studies Association, Report of an inquiry into the regional problems in the United Kingdom, Geobooks, Norwich, 1983, p. 142.

² W. Isard, *Introduction to regional science*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.Y., 1975, p. 506.

tions espagnoles³, polonaises⁴ et latino-américaines⁵, cette expression s'est rapidement répandue dans la communauté internationale à partir du milieu des années 70.

La relation conceptuelle qui existe entre la "science régionale"⁶ et les "études régionales"⁷ peut être envisagée de deux façons différentes:

1. Les deux termes s'appliquent à un même domaine de la recherche interdisciplinaire;
2. Chacun désigne une méthode particulière d'analyse et d'interprétation du problème régional.

Je penche personnellement pour la seconde interprétation. A mon avis, c'est grâce à sa méthode moderne, quantitative, d'analyse régionale, que l'école de la "science régionale" a remporté ses plus grands succès, alors que l'école des "études régionales" doit les siens à la mise au point d'une approche interdisciplinaire, ainsi qu'à des études empiriques en matière de développement, de politique et de planification au niveau de la région.

Les bases théoriques d'un mouvement scientifique international dans le domaine des études régionales⁸ ont été posées

³ FF. Rodriguez; S.A. Gomez, Estudios regionales, Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Economico, Madrid, 1976, p. 496.

⁴ A. Kukliński, /dir. publ./, "Regional studies in Poland", numéro spécial du Bulletin of the Committee for Space Economy and Regional Planning, Académie des sciences de Pologne, Varsovie, 1977, p. 190.

⁵ A. Kukliński, "Estudios regionales. Quo vaditis?", Revista Interamericana de Planificación, vol. XII, 1979, n° 52, pp. 70-85. Traduit en anglais: "Studia regionalia. Quo vaditis?", dans: Settlement Systems and Regional Policies, Studia Komitetu Przemennego Zagospodarowania Kraju PAN, Vol. LXXV, Varsovie, 1980, pp. 61-86.

⁶ Z. Chojnicki, "Methodological problems in regional sciences", dans: A. Kukliński; J.C. Lambooy /dir. publ./, Dilemmas in regional policy, Mouton, Amsterdam, 1983, pp. 25-43.

⁷ A. Kukliński, Estudios regionales, op.cit.

⁸ J'ai donné ailleurs la définition suivante d'un tel mouvement scientifique international: "L'examen des études régionales effectuées dans les différents pays du monde fait apparaître la diversité des attitudes idéologiques et intellectu-

par trois organismes relevant de l'Organisation des Nations Unies: l'UNRISD à Genève⁹, la CEPALILPES à Santiago du Chili et le CNUDR /UNCRD/ à Nagoya /Japon/.

L'UNRISD a patronné un Programme de développement régional entre 1967 et 1971¹⁰, et publié des Regional Planning Series /1971-1983/¹¹.

La réflexion et les activités menées depuis vingt ans par le CEPAL et l'ILPES ont donné naissance à l'École latino-américaine d'études régionales qui a su aborder de front les aspects théoriques et pratiques, techniques et idéologiques du problème régional. Les vingt-sept volumes de la Revue de la CEPAL, parus entre 1976 et 1986, contiennent de nombreux articles sur ce sujet¹².

elles, des techniques et des motivations. Il faut maintenant considérer ce phénomène dans une perspective nouvelle, dans le cadre d'une analyse globale des différentes écoles scientifiques qui incarnent des façons particulières et originales de concevoir les études régionales. Une école scientifique peut être définie comme l'ensemble des activités d'une équipe bien organisée, capable de produire, au cours d'une longue période, une suite d'innovations relativement importantes et diversifiées dans les trois domaines suivants: a/ théorie et méthodes de recherche; b/ connaissance empirique de la réalité existante; c/ production d'instruments et de politiques en vue de transformer cette réalité conformément aux objectifs de développement acceptés à une époque et dans une région déterminées. La caractéristique principale d'une école scientifique est sa capacité de produire des innovations durant une période assez longue pour qu'une série d'études théoriques et empiriques puisse, par son ampleur même, par un effet cumulatif et multiplicateur, créer un environnement qui stimule l'activité intellectuelle collective et individuelle." Dans: A. Kukliński, Space economy and regional studies in Poland, CNUDR, Nagoya, 1982, p. 133.

⁹ S.M. Komorowski, "Regional studies. The Geneva programme", UNCRD Working Paper, n° 82-1, Nagoya, 1982, p. 98.

¹⁰ A. Kukliński, "United Nations Research Institute for Social Development Research programme on regional development", dans: Growth poles and regional policies. A seminar, publié sous la direction de A. Kukliński, et R. Petrella, Mouton, La Haye-Paris, 1972, pp. 239-245.

¹¹ S.M. Komorowski, "UNRISD-Mouton regional planning series. Aims, scope, reception", Geo Journal, 11 mars 1985, pp. 292-296.

¹² CEPAL Review, Raúl Prebisch /dir. publ./, CEPAL, Nations Unies, Santiago, 27 volumes parus, 1976-1986.

La série de dix volumes sur le développement régional publiée en 1981, à Nagoya, par le Centre des Nations Unies pour le développement régional /CNUDR/ a connu un exceptionnel succès de librairie¹³; elle apportait une importante contribution aux études régionales, notamment en ce qui concerne l'Asie.

L'Organisation des Nations Unies a donc joué un rôle de premier plan dans la création du mouvement international des études régionales. Malheureusement, les Regional Planning Series, publiées par l'UNRISD, et les Regional Development Series, publiées par le CNUDR, ont cessé de paraître au début des années 1980, laissant un vide que l'Organisation des Nations Unies n'a pas encore comblé.

Cet article a principalement pour objet d'encourager la réflexion internationale et interdisciplinaire sur l'expérience acquise et sur les perspectives d'avenir en matière de politique régionale. Je m'appuierai, pour cela, sur les traditions de recherche élaborées par l'école de la science régionale et par celle des études régionales, en donnant toutefois une certaine préférence aux méthodes employées par cette dernière¹⁴.

LA POLITIQUE RÉGIONALE AU SENS LARGE ET AU SENS ÉTROIT

A mon avis, la politique régionale est aussi ancienne que l'État lui-même¹⁵. Elle peut être définie comme l'art d'appliquer différents principes de gouvernement aux

¹³ R.P. Misra; M. Honjo /dir. publ./, Changing perception of development problems, Marusen Asia, Singapour, 1981, UNCRD Regional Development Series, vol. 1, pp. V-VII.

¹⁴ S.M. Komorowski, op.cit., 1985 /voir la note 11/. J.G. Lambooy /dir. publ./, "New spatial dynamics and economic crisis", International Regional Policy Association Yearbook 1984, Finnpublishers, p. 93. A. Kukliński; J.G. Lambooy /dir. publ./, Societies, regions, boundaries, IRPA Yearbook 1986 /sous presse/.

¹⁵ K. Porwit, "Regional policies. A theoretical framework", dans: A. Kukliński; J.G. Lambooy /dir. publ./, Dilemmas in regional policy, Mouton, La Haye, 1983, p. 4.

différentes parties d'un pays. En ce sens, on peut étudier aussi bien les politiques régionales qui avaient cours dans l'Empire romain que celles des États contemporains.

Au sens étroit, le concept et le terme même de politique régionale se réfèrent à la réalité du XX^e siècle. Les politiques régionales sont d'abord apparues comme une tentative des autorités publiques, en particulier des gouvernements nationaux, pour réduire les déséquilibres entre les régions par l'application de mesures spéciales. Dans la plupart des cas, les buts et les principales fonctions de politiques régionales étaient énoncés dans des textes législatifs qui définissaient les pouvoirs des organismes chargés d'élaborer, d'appliquer et d'évaluer ces politiques.

De façon générale, les premières politiques régionales, au sens étroit, ont fait leur apparition dans les années 30 en Europe occidentale et centrale et en Amérique du Nord¹⁶. En URSS, ces politiques, inspirées par la Révolution d'Octobre, remontent aux années 20¹⁷. Après la Seconde Guerre mondiale, et surtout dans les années 50 et 60, presque tous les pays du monde ont adopté et appliqué le concept de politique régionale. Les succès ou les échecs rencontrés par ces politiques ont évidemment dépendu en grande partie des conditions économiques, sociales et politiques propres à chaque pays.

L'histoire générale des politiques régionales n'a pas encore été écrite. J'ai indiqué ailleurs les priorités de la recherche dans ce domaine¹⁸.

¹⁶ A. Kukliński, "Macroregional planning in the developed countries", dans: Growth poles and regional policies. A Seminar, publié sous la direction de A. Kukliński et R. Petrella. Mouton, La Haye-Paris, 1972, pp. 213-235. Traduction française: "Planification macroregionale dans les pays développés / Problèmes et questions/", dans: Aménagement du territoire et développement regional, Institut d'études politiques, vol. V, Grenoble, 1972, pp. 5-24.

¹⁷ A. Kukliński, *ibid.*

¹⁸ A. Kukliński, "General history of regional policies: a proposal of a world-wide comparative study", dans: A. Kukliński; J.G. Lambooy /dir. publ./, Dilemmas in regional policy, Mouton, Amsterdam, 1983, pp. 13-23.

POLITIQUES RÉGIONALES EXPLICITES ET IMPLICITES

Dans une publication antérieure, j'ai fait la distinction suivante entre les politiques régionales explicites et implicites: "... Nous ne considérons, le plus souvent, que les politiques régionales explicites, autrement dit les politiques régionales qui sont désignées comme telles dans les documents officiels et dans les publications scientifiques qui décrivent, analysent et commentent ces documents. Plutôt qu'une conception aussi formaliste, il conviendrait d'adopter une approche réaliste, qui reconnaisse aussi l'existence des politiques régionales implicites, lesquelles sont un facteur de changement très important dans la réalité régionale de nombreux pays. Les politiques régionales implicites couvrent une gamme fort étendue et sont très difficiles à analyser. C'est la partie cachée de l'iceberg. J'entends par politiques régionales implicites les conséquences locales et régionales de toutes les décisions socio-économiques importantes qui sont prises et appliquées par les autorités centrales et régionales d'un pays donné. Je peux citer, à titre d'exemple, les politiques dans les domaines de l'emploi, de l'agriculture, de l'industrialisation, de la protection sociale, du commerce extérieur, etc.¹⁹".

Ce n'est pas un hasard si les politiques régionales explicites sont beaucoup plus fréquemment étudiées que les politiques implicites. Ces dernières, en effet, sont très difficiles à appréhender en termes théoriques ou politiques. Les conséquences locales et régionales des politiques générales et sectorielles ne sont analysées que dans un très petit nombre de publications. Il en est aussi parfois question, dans un contexte théorique différent, lorsqu'on oppose le point de vue régional et le point de vue sectoriel en matière de décision politique et de planification²⁰.

¹⁹ A. Kukliński, *ibid.*, pp. 13-14.

²⁰ A. Kukliński, "Regional problems. The historical and prognostic experiences of three continents", Université de Varsovie, Institut d'économie de l'espace, polycopié, janvier 1986, pp. 8-9.

Au milieu des années 80, D.J. Savoie décrivait l'expérience du Canada à cet égard, dans les termes suivants: "... On ne saurait trop souligner que les fonctionnaires fédéraux ont généralement tendance à raisonner en termes de secteurs et de programmes. Essayer d'imposer un autre point de vue, et en particulier un point de vue régional, serait, pour employer l'expression d'un haut fonctionnaire en poste à Ottawa, "lutter contre la pesanteur". Les administrations fortement centralisées sont habituées depuis longtemps à se placer dans une étroite perspective sectorielle. Il est très peu probable qu'une prise de position du Premier Ministre contribue si peu que ce soit à amener les fonctionnaires fédéraux à faire ne serait-ce qu'une part égale aux considérations sectorielles et aux considérations régionales /.../ La dimension régionale risque donc, tout simplement, d'être submergée par la bureaucratie fédérale²¹,"

Le cas du Canada n'est malheureusement pas exceptionnel. Presque toutes les bureaucraties nationales ont adopté une attitude similaire. Les politiques régionales implicites tiennent probablement beaucoup plus de place que les politiques explicites dans les programmes d'action sociale et économique conçus et mis en oeuvre par tous les gouvernements. Ce fait fondamental n'est malheureusement presque jamais reconnu par les chercheurs qui s'en tiennent habituellement à une position formaliste, au lieu d'analyser la réalité.

Le présent article ne fait pas exception puisqu'il porte sur les politiques régionales explicites. Je crois, cependant, que cette remarque critique ne manquera pas d'intéresser les lecteurs attentifs qui voudraient définir les priorités de la recherche dans le domaine de la science régionale ou des études régionales. En effet, les chercheurs devront, à l'avenir, accorder la plus grande importance aux politiques régionales implicites.

²¹ D.J. Savoie, "The toppling of DREE and prospects of regional economic development", Canadian Public Policy, septembre 1984.

L'ÂGE D'OR, LA CRISE ET LE RENOUVEAU DES POLITIQUES RÉGIONALES

L'évolution des politiques régionales, déterminée par la diffusion et l'application des théories et des pratiques, est incontestablement un phénomène cyclique caractérisé par des phases très marquées d'expansion et de contraction. Si l'on se limite à la seconde moitié du XX^e siècle, on peut distinguer nettement les trois phases suivantes: a/ un âge d'or: la période d'expansion qui va de 1950 à 1975; b/ une crise: de 1975 à 1990; c/ le commencement d'un renouveau: les années 90²².

En distinguant ces trois phases, nous cherchons évidemment à placer le phénomène des politiques régionales dans une perspective mondiale et à long terme. Si l'on considérerait séparément le cas de pays particuliers, il faudrait sans doute nuancer ce schéma, mais la division en trois phases resterait probablement valable. Pendant l'âge d'or correspondant au troisième quart du XX^e siècle, le concept de politique régionale était en honneur partout, aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés. Dans le climat d'optimisme qui caractérisait cette époque de croissance économique accélérée, d'industrialisation et d'urbanisation, l'espoir était grand de pouvoir corriger par des politiques régionales /explicites et implicites/, les déséquilibres interrégionaux qui, de l'avis général, constituaient un obstacle majeur au développement harmonieux des relations socio-économiques.

Les politiques régionales étaient favorisées aussi par la philosophie générale du développement. Les interventions de l'État, le dirigisme et la planification étaient largement acceptés dans un nombre croissant de pays, quelle que fût la part du marché dans leur système économique. Les autorités législatives et administratives ont alors pris de mesures

²² A. Kukliński, "Regional policy. A european perspective", dans: A. Kukliński; J.G. Lambooy /dir. publ./, Societies, regions, boundaries, IRPA Yearbook 1986 /sous presse/.

en faveur du développement et de la planification au niveau régional et divers organismes ont été chargés de mettre en oeuvre des politiques nouvelles dans ce domaine. La communauté scientifique et les organisations internationales se sont assez bien adaptées à cette nouvelle tendance, comme en témoigne le grand nombre de projets de recherches, de séminaires et de publications, consacrés au développement régional. Si, dans l'ensemble, leurs conclusions étaient assez optimistes, les représentants de certains courants idéologiques, notamment en Amérique latine, ont adopté une attitude critique à l'égard de la politique régionale.

L'âge d'or des politiques régionales a pris fin dans les années 70 sous l'effet de la crise économique ou, si l'on adopte le point de vue de J. Graciarena, à cause de la crise générale de la civilisation industrielle²³.

Ce déclin est dû aux faiblesses évidentes des politiques régionales telles qu'elles ont été conçues et appliquées dans les années 50 et 60. On s'est aperçu que les structures régionales étaient douées d'une grande force d'inertie. Les politiques régionales s'appliquaient à une réalité qui résistait au changement, et d'autant mieux que les moyens

²³ "En termes plus concrets, la crise actuelle se caractérise par: a/ une désagrégation progressive et irréversible de l'ordre social et politique qui est à la base de la civilisation industrielle; b/ la confusion et l'ambiguïté croissante des objectifs et des valeurs; c/ un affaiblissement considérable du sentiment de la responsabilité morale et du consensus spontané, ce qui augmente la discorde, l'apathie, l'aliénation et la répression sociale; d/ la diffusion et la prédominance de modes de vie décadents et hédonistes, dont la propension à consommer est une des expressions les plus tangibles; e/ un scepticisme généralisé à l'égard des possibilités de croissance économique indéfinie; f/ enfin, une méfiance croissante envers les modèles sociaux dominants et l'absence de solutions de rechange. Ce qui est en jeu, ce n'est pas seulement l'avenir d'organisations sociales particulières, mais rien de moins que la survie de la civilisation industrielle et de l'esprit faustien qui l'anime." J. Graciarena, "Between reality and utopia, the dialectics of social sciences in Latin America", CEPAL Review, Première moitié, 1978.

employés pour la transformer étaient relativement faibles. La découverte de cette règle universelle fut particulièrement amère dans certains pays en développement où il est apparu extrêmement difficile de modifier les structures régionales qui, à l'époque coloniale, avaient été créées dans l'intérêt des colonisateurs.

A ces deux raisons s'en ajoute une troisième, d'ordre idéologique. Dans plusieurs pays, la confiance que l'on avait dans l'action délibérée des autorités publiques s'est trouvée fort ébranlée.

S.Boisier décrit en ces termes ce qui s'est passé en Amérique Latine: "...Dans plus d'un pays, les années 70 ont été marquées par l'instauration d'un régime politique autoritaire et d'un système économique néolibéral qui ont laissé peu de place à l'action en faveur du développement et à la planification au niveau régional. L'appareil technobureaucratique qui avait été chargé de la politique régionale et d'autres secteurs de l'activité publique a donc été virtuellement démantelé"²⁴.

D'autre part, J.Friedmann et Y. Forest ont remarqué qu'en Europe occidentale et en Amérique du Nord, "la politique et la planification régionales étaient sacrifiées au profit d'une économie axée sur l'offre"²⁵.

Dans un contexte tout à fait différent, la politique économique de la Pologne entre 1950 et 1980 a fait l'objet de fortes critiques dans le cadre d'une évaluation des politiques d'industrialisation et de leur effet sur les structures régionales. La difficile expérience des politiques régionales en Pologne et la transformation de l'espace

²⁴ S.Boisier, "The economic policy and the political economy of regional development", IRPA Yearbook 1986, op.cit.

²⁵ J.Friedmann; Y.Forest, "The politics of place. Towards a political economy of territorial planning", communication présentée à un groupe international de travail, Old Orchard Inn, Wolfville, Nouvelle-Écosse, Canada, 15-28 juillet 1985.

polonais ont été analysées dans une étude d'ensemble publiée récemment²⁶.

La crise des années 70 et 80 a donc compromis les réalisations de la phase précédente.

On peut distinguer trois groupes d'acteurs dans l'histoire des politiques régionales: les pays occidentaux, les pays de l'Est et les pays en développement. La conception dominante dans les pays occidentaux résultait essentiellement d'une application des idées de Keynes aux problèmes régionaux. La conception en vigueur dans les pays de l'Est visait à concilier les politiques régionales avec les exigences d'une industrialisation accélérée. Enfin, les politiques régionales des pays en développement s'inspiraient en grande partie de l'idéologie anticolonialiste sur laquelle s'appuyait la critique des structures régionales héritées de l'époque coloniale.

Ces généralités sont critiquables à divers égards, mais je crois qu'elles fournissent un bon point de départ pour une appréciation générale et nuancée de l'âge d'or.

Contrairement à certains auteurs²⁷, j'estime que cette période ne doit pas être entièrement rejetée. Elle a représenté un nouveau chapitre dans l'histoire générale des politiques régionales. La période de crise n'est pas seulement propice à l'examen critique du passé; c'est aussi, sur le plan théorique et sur le plan pratique, une période marquée par d'intenses efforts pour découvrir de nouvelles façons d'aborder la politique régionale, laquelle semble répondre aux exigences du XXI^e siècle.

Je crois que la politique régionale va connaître un renouveau dans le monde entier pour les trois raisons suivantes:

1. Premièrement, la crise économique ou même la crise générale de civilisation ne dureront pas éternellement. Au

²⁶ A. Kukliński /dir. publ./, "Regional studies in Poland. Experiences and prospects", *Studia Regionalia*, vol. I, Académie des sciences de Pologne, Varsovie, 1986.

²⁷ J. Friedmann; C. Weaver, *Territory and function. The evolution of regional planning*, Edward Arnold, Londres, 1974, p. 234.

cours de sa longue histoire, l'humanité a traversé bien des crises et s'est maintes fois sortie de situations qui semblaient désespérées. Il n'y a pas de raison de penser que cette capacité de redressement ne se manifesterait pas bientôt de nouveau. Ce serait la première condition d'un renouveau de la politique régionale;

2. Deuxièmement, les problèmes régionaux n'ont pas disparu. Nous avons besoin de nouvelles politiques régionales pour tenter au moins de les résoudre. A mon avis, il existe, en cette fin de siècle, quatre facteurs de changement qui modifient les anciens problèmes régionaux et en créent de nouveaux: a/ les changements technologiques, b/ l'emploi et le chômage, c/ les changements en matière d'écologie et d'environnement, d/ la prise de conscience de l'identité régionale et locale. Ces quatre facteurs devraient constituer un cadre concret pour un renouveau des politiques régionales, et donner l'impulsion et les motivations nécessaires pour s'attaquer aux problèmes régionaux²⁸;

3. Troisièmement, les vertus réelles ou supposées qu'on prête à l'action de "la main invisible" et à l'économie axée sur l'offre perdront tôt ou tard leur pouvoir de fascination. Quel que soit le système économique et social, les sociétés modernes ne peuvent pas vivre à la longue sans indications ni interventions de la main visible des pouvoirs publics. Cela est particulièrement vrai dans la sphère régionale où des politiques efficaces sont nécessaires à la solution d'un grand nombre de problèmes importants.

Le renouveau universel de la politique régionale prendra, bien entendu, des formes différentes dans le temps et dans l'espace. Je crois qu'il a déjà commencé dans certains pays, du moins sous la forme d'un renouvellement de la réflexion théorique²⁹. D'ici quelques années, d'autres pays se joindront à ce mouvement. Dans le reste de cet article, je por-

²⁸ A. Kukliński, Regional Policy. A european perspective, op.cit.

²⁹ Ph. Aydalot, "The reversal of spatial trends in french industry since 1974", dans: IRPA Yearbook 1984, op.cit., pp. 41-62.

terai une attention particulière à certains aspects de la question qui peuvent, soit favoriser le renouveau de la politique régionale, soit le contrecarrer.

LE SUJET DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

Suivant l'Encyclopaedia Britannica, "le sujet, dans la théorie de la connaissance et en psychologie, est l'être qui connaît, l'esprit qui perçoit, ou encore le moi, par opposition à l'objet de la connaissance ou de la sensation"³⁰. Qui est le sujet - le moi, l'ego - de la politique régionale? Dans le tableau I, j'ai tenté d'indiquer quelques-unes des réponses qu'on peut donner à cette question et quelques interprétations.

Tableau I. Sujet de la politique régionale

Objet de la politique régionale	Sujet de la politique régionale	
région groupe de régions: pays groupe de pays	selon l'interprétation institutionnelle	selon l'interprétation socioculturelle
	gouvernement régional: a/ dans les États unitaires b/ dans les États fédéraux	communauté régionale/société
	gouvernement national	communauté nationale/société
	organisations intergouvernementales	communauté internationale

³⁰ Encyclopaedia Britannica, vol. 21, Chicago, 1969, p. 335.

L'interprétation institutionnelle

Je prendrai comme point de départ l'interprétation institutionnelle la plus simple. Suivant cette interprétation, la politique régionale a pour sujets les gouvernements nationaux dans la mesure où ils en sont les principaux instigateurs. Corrélativement, la politique régionale a pour objet la région.

Cette interprétation n'a jamais été admise dans les États fédéraux où le gouvernement des États fédérés, ou des provinces, jouit, du moins en théorie, d'une forte autonomie garantie par la constitution. Dans ce cas, les politiques régionales ont un double sujet, la fonction de sujet se répartissant dans des proportions variables entre le gouvernement fédéral et les gouvernements fédérés. C'est ce qui se produit dans des pays comme l'Inde, le Brésil, le Mexique, le Canada, la République fédérale d'Allemagne, la Suisse, l'Autriche, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie.

L'interprétation institutionnelle la plus simple fut au contraire admise dans de nombreux pays unitaires, tels que la France ou la Pologne, en particulier dans les années 50 et au début des années 60. Mais la situation est aujourd'hui tout à fait différente. La tendance à la décentralisation est si forte, même dans des pays comme la France, la Pologne, l'Espagne ou l'Italie, que les politiques régionales ont généralement un double sujet. Les solutions imaginées par les Espagnols sont peut-être les plus intéressantes; en effet, l'autonomie des régions est la pierre angulaire du nouveau régime constitutionnel établi en 1978³¹, bien que l'Espagne soit toujours, du moins en théorie, un État unitaire.

Le Fonds européen de développement régional³² créé par

³¹ F.F. Rodriguez, La Espana de las autonomias, Instituto de Estudios de Administracion Local, Ministerio de Administracion Territorial, Madrid, 1985, p. 692.

³² Fonds européen de développement régional, Neuvième rapport annuel /1983/, Commission des Communautés européennes, Luxembourg, 1984.

la Commission des Communautés européennes pourrait devenir le troisième sujet de la politique régionale. Mais, à mon avis, cela ne se produira pas, car la politique régionale de la Communauté vise à soutenir les politiques nationales, c'est-à-dire, en fait, les gouvernements nationaux. Le paragraphe suivant est extrait d'un rapport récent de la Communauté européenne: "... Dans une large mesure, les politiques régionales communautaires et nationales tentent de résoudre les mêmes grands problèmes. Compte tenu du principe d'intervention complémentaire et additionnelle /Subsidiarité/, la majeure partie des contributions de la politique régionale communautaire est destinée à appuyer les politiques régionales nationales. Cependant, la spécificité des objectifs régionaux des États membres s'exprime de deux façons: a/ ils sont définis en fonction des intérêts communautaires, et b/ ils sont déterminés, notamment à la lumière des disparités existant entre les régions de la communauté considérée comme tout³³."

La participation populaire

Dans la conception institutionnelle la plus répandue, le sujet de la politique régionale est presque toujours perçu comme un ensemble d'organismes spécialisés fonctionnant à différents niveaux et dans un cadre plutôt technocratique. Les défauts de cette conception sont apparus dans les années 60 lorsque la participation populaire³⁴ à la politique et à la planification régionales fut préconisée, généralement à grand renfort de publicité, mais sans grand succès dans la pratique. Cette participation n'était pas conçue comme un défi aux bureaucraties chargées de la politique régionale,

³³ "Les régions de l'Europe", deuxième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté, accompagné d'une déclaration du Comité de politique régionale, Commission des Communautés européennes, Luxembourg, 1984, p. 4.

³⁴ A. Kuklinski, Regional development, regional policies and regional planning, op.cit.

mais comme une solution institutionnelle supplémentaire ouvrant la voie à un dialogue réel ou imaginaire permettant de satisfaire au moins certaines demandes des groupes sociaux qui pouvaient les exprimer avec assez de force.

La participation populaire n'est donc pas devenue un instrument assez puissant pour peser sur les conceptions technocratiques traditionnelles des organismes chargés d'élaborer et d'appliquer les politiques régionales.

L'interprétation socioculturelle

Le Groupe de travail de l'UNRISD sur la sociologie du développement régional faisait, en 1968, la remarque suivante: "... Non seulement la région est un fait objectif mais, avec le temps, elle devient conscience collective. Parce qu'ils vivent sur un certain territoire, les gens se font une idée d'eux-mêmes, deviennent sensibles à ce qui les unit et conscients d'une appartenance commune, font leurs les intérêts de ce territoire et réagissent à divers symboles matériels et spirituels qui expriment ces intérêts et ce sentiment d'appartenance commune. Cette conscience régionale peut prendre une large place dans la vie de la population et elle peut grandir, quand elle est stimulée par des conflits et la concurrence avec d'autres régions, jusqu'à devenir, à un moment donné, une philosophie et un mouvement social. C'est ce qu'on appelle le régionalisme³⁵."

Lorsque les organismes traditionnellement chargés de la politique régionale doivent faire face à un mouvement social de ce type - le régionalisme - une pression peut s'exercer, qui tend à faire reconnaître les communautés régionales comme

³⁵ United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD, Final report of the working group on sociology of regional development, Genève, 1968, cité par S. Boisier, The state and the region: two actors in search of a development script, Latin American and Caribbean Institute of Economic and Social Planning, Santiago, Chili, 1986, p. 21. J.G. Lambooy, "Development trajectories of regions", Societies, regions, boundaries, IRPA Yearbook 1986 /sous presse/.

le véritable sujet de la politique régionale. Dans la pratique, il est évident qu'une politique régionale ne peut être conçue et appliquée avec succès en dehors des institutions gouvernementales; le sujet de cette politique ne saurait donc se situer complètement hors des institutions gouvernementales, ni coïncider avec les communautés régionales.

Mais il est également certain que la conception traditionnelle, qui voit dans la politique régionale un processus surtout technocratique, doit être remplacée, ou du moins complétée, par une vision nouvelle de la politique régionale comme phénomène de société et processus social. Cette nouvelle politique régionale doit s'appuyer sur des motivations et sur une compréhension de la réalité suffisantes pour pouvoir aborder, notamment, le problème de la conscience et de l'identité régionales³⁶.

La théorie et la pratique de la participation populaire, telles qu'elles ont été élaborées pendant l'âge d'or de la politique régionale, ne répondent pas à ce besoin. Pour trouver une solution, il faudra faire preuve de réalisme, et savoir éviter à la fois l'écueil de la technocratie et celui de l'anarchie.

Sujets et objets de la politique régionale

Sous sa forme traditionnelle, la politique régionale est fondée sur une distinction tranchée entre le sujet et l'objet, qui paraît aujourd'hui artificielle³⁷. La dialectique du sujet et de l'objet doit être placée dans une nouvelle perspective qui éclaire non seulement les faits, mais aussi la façon dont ils sont perçus par les sociétés et les communautés.

³⁶ A. Kukliński, Regional policy. A european perspective, op.cit.

³⁷ S. Boisier, op.cit., p. 8.

LES QUATRE DILEMMES DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

La formulation et l'application des politiques régionales présupposent inévitablement certains choix fondamentaux. Ces choix idéologiques, stratégiques et opérationnels définissent ce que j'appellerai les dilemmes de la politique régionale³⁸. L'énumération de ces dilemmes dépendra évidemment des conditions propres à tel ou tel pays, mais il y en a quatre qu'on peut considérer comme universels ou presque.

Justice sociale ou efficacité macroéconomique

L'idéologie de la politique régionale qui s'est développée pendant les cinquante dernières années a, presque partout, attaché une très grande valeur à la justice et à l'égalité sociales, du moins en principe³⁹. L'aide aux régions sous-développées, appauvries ou qui présentaient de façon chronique un taux de chômage élevé, était donc généralement considérée comme un des axes de la politique régionale. On affirmait, d'autre part, que le soutien accordé à ces régions était, à la longue, un facteur d'efficacité macroéconomique⁴⁰. A long terme, la justice sociale et l'efficacité macroéconomique n'étaient donc pas perçues comme des objectifs contradictoires.

Il n'en va probablement plus de même aujourd'hui; la question de savoir s'il faut aider les forts ou protéger les faibles se pose, dans la crise actuelle, comme un inévitable et douloureux dilemme. Les politiques régionales vont devoir

³⁸ L'évolution de mes idées sur ce sujet apparaît dans: A. Kukliński, "Los cuatro dilemas de una política regional", Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, vol. IX, n° 25, Santiago, 1982, pp. 83-84.

³⁹ A. Kukliński, Regional development, regional policies and regional planning, op.cit.

⁴⁰ T. Hermansen, "Interregional allocation of investments for social and economic development", dans: A. Kukliński /dir. publ./, Regional disaggregation of national policies and plans, Mouton, La Haye, 1975, pp. 159-213.

favoriser l'innovation et le progrès, et par conséquent, soutenir les régions qui peuvent supporter avec succès la concurrence sur les marchés internationaux.

Dans ces conditions, l'opposition entre la justice sociale et l'efficacité macroéconomique apparaît comme un des aspects importants de la politique régionale. Je ne veux évidemment pas dire - comme le veut l'approche de "l'économie de l'offre" - que la politique régionale doit se fonder sur une idéologie néodarwiniste. Il est impossible de revenir au laisser-faire du XIX^e siècle⁴¹. Mais on ne peut pas non plus, lorsqu'on envisage l'avenir de la politique régionale, négliger le conflit qui oppose la justice sociale à l'efficacité macroéconomique; c'est entre ces deux objectifs que doit se faire, désormais, le principal choix stratégique en matière de politique régionale.

Motivation interne ou externe

Il existe un second choix stratégique important: celui qu'il faut faire entre les motivations internes et les motivations externes, au moment de formuler et d'appliquer les politiques régionales.

Certains auteurs affirment que les politiques régionales doivent faciliter l'intégration des sociétés et des économies régionales dans les communautés et les marchés nationaux et internationaux. L'innovation et l'information⁴², de même que les "paysages de contact" comme ceux qui sont décrits dans les études régionales sur la Suède⁴³, présentent à cet égard une importance particulière.

⁴¹ B. Higgins, "Welfare economics and the "unified approach" to development planning", dans: A. Kukliński /dir. publ./, Social issues in regional policy and regional planning, Mouton, La Haye, 1977, p. 93.

⁴² J.R. Lasuen, "Regional development issues in Spain", dans: G. Demko /dir. publ./, Regional development. Problems and policies in Eastern and Western Europe, Croom Helm, Londres, 1984, p. 247.

⁴³ A.R. Pred, "Urbanization, domestic planning problems

Suivant cette conception, la politique régionale est un moyen d'adapter les réalités régionales aux changements extérieurs, auxquels elle contribue ainsi de façon passive. Elle sert, par conséquent, à perpétuer les relations qui existent entre le centre et la périphérie aux niveaux régional, national, continental et mondial.

Raúl Prebisch a montré, par une analyse détaillée⁴⁴, comment les mécanismes économiques, sociaux et politiques qui gouvernent ces relations ont déterminé la structure et le développement des pays d'Amérique latine.

Une réflexion attentive sur les thèses de Prebisch relatives aux véritables fonctions des relations centre-périphérie devrait refroidir l'enthousiasme de ceux qui veulent, sans plus ample examen, fonder la politique régionale sur des motivations externes. Malheureusement, les motivations internes sont moins fortes que celles qui relèvent de l'implacable logique du développement global. La crise actuelle a cependant produit certains phénomènes qui donnent de nouvelles raisons d'espérer que les politiques régionales pourront répondre à des motivations internes.

Une succession rapide d'innovations technologiques permet aujourd'hui le développement d'activités de petite ou de moyenne envergure qui, tout en étant liées à un environnement local ou régional, peuvent être très rentables sur les marchés internationaux⁴⁵. De tels changements dans les domaines de la technologie, de l'économie et de la gestion créent de nouvelles possibilités de développement endogène pour les régions et les localités⁴⁶. Le développement endogène se trouve en même temps favorisé par cet important phénomène socioculturel qu'est le renouveau de

and swedish geographic research", dans: A. Kukliński /dir. publ./, Social issues, op.cit., pp. 299-375.

⁴⁴ R. Prebisch, "Towards a theory of change", CEPAL Review, avril 1980, pp. 155-208.

⁴⁵ Ph. Aydalot, op.cit.

⁴⁶ Ph. Aydalot, "Technologies nouvelles et développement territorial", polycopié, Paris, 1984.

la conscience et du sentiment de l'identité régionale ou locale⁴⁷.

Autrement dit, des politiques régionales fondées sur des motivations internes peuvent désormais, non seulement aider les différents pays à échapper au piège des relations centre-périphérie, mais aussi favoriser la croissance d'entreprises prospères dans le cadre d'un développement endogène.

Le choix entre les motivations externes et internes n'est donc pas simple. Les nécessités du développement exogène sont très pressantes, mais contrebalancées par l'espoir de voir les possibilités de développement endogène s'accroître rapidement dans l'avenir. Les motivations externes et internes devraient donc être considérées comme complémentaires plutôt que comme incompatibles.

Uniformité ou diversité des paysages culturels

L'industrialisation, l'urbanisation et la modernisation de l'agriculture, qui caractérisent la civilisation du XX^e siècle, ont libéré des forces considérables ayant pour effet d'uniformiser les paysages culturels, qu'il s'agisse des localités, des régions, des nations ou même des continents. Cette uniformité, sans avoir été explicitement recherchée par aucune politique ni aucun système de planification, résulte d'activités très différentes liées à l'action de la "main invisible" du marché, ou à celle de la main visible des pouvoirs publics.

Il est malheureusement très difficile de trouver des exemples de politiques régionales qui s'opposent explicitement à cette tendance générale. Il semblerait même que la plupart des politiques régionales admettent tacitement qu'elles vont contribuer à l'uniformisation des paysages culturels.

Il semble que beaucoup de chercheurs et d'hommes politiques estiment qu'il s'agit là d'un problème artificiel.

⁴⁷ S. Rokkan; D. Urwin, *The politics of territorial identity: studies in european regionalism*, Sage Publications, Londres, 1982.

L'uniformisation des paysages culturels est, en effet, une conséquence presque automatique de la plupart des mesures destinées à réduire les disparités régionales; la nécessité d'une telle réduction étant elle-même profondément inscrite dans l'idéologie qui sous-tend les politiques régionales.

Mais il faudrait précisément souligner ici une différence importante qui sépare les nouvelles politiques régionales des anciennes. Les nouvelles politiques visant à réduire les disparités régionales devraient être conçues et appliquées de telle sorte qu'elles deviennent des instruments de diversification des paysages culturels. La diversité de l'environnement possède un effet stimulant, tandis que la monotonie des paysages culturels peut être, dans certains cas, un phénomène pathogène. Je suis persuadé que le développement endogène rehaussera la diversité des paysages culturels. Les politiques régionales traditionnelles ne s'intéressaient guère à ce problème, mais il devrait maintenant figurer en bonne place sur toutes les listes de priorités.

Allocation ou innovation

Selon J. Friedmann, "... quatre caractéristiques distinguent la planification innovatrice de la planification par allocation: a/ la planification innovatrice cherche à établir et à légitimer de nouveaux objectifs sociaux; b/ elle cherche à donner une traduction institutionnelle aux jugements de valeur généraux et à les mettre en pratique dans des programmes concrets; c/ elle est donc le fait d'administrateurs publics capables d'initiative, sans doute plus soucieux de mobiliser des ressources que de les répartir au mieux entre des besoins concurrents; d/ ces praticiens de la planification innovatrice s'efforcent d'orienter le processus de changement et d'effectuer les ajustements qu'il exige à l'intérieur du système en se fondant sur l'observation des conséquences effectives de l'innovation; alors que les planificateurs qui procèdent par

allocation cherchent essentiellement à prévoir chaque fois avec exactitude la suite des conséquences qui doivent résulter des modifications successives de leur politique, afin d'adapter celle-ci aux changements prévisibles⁴⁸." Ces distinctions, faites à la fin des années 60, restent valables pour la politique régionale aussi bien que pour la planification régionale.

L'examen des moyens mis au service des politiques régionales par différents pays d'Europe⁴⁹ et par le Fonds européen de développement régional⁵⁰ montre qu'il s'agit toujours d'une fonction d'allocation. Mettre en oeuvre une politique régionale consiste essentiellement à proposer diverses incitations, à accorder des subventions, des avantages fiscaux, des possibilités d'associer capitaux publics et capitaux privés, etc. L'éventail de ces moyens est très large, mais tous remplissent une fonction d'allocation.

Il s'agit en apparence d'un choix de modalités, mais, en fait, le problème est beaucoup plus vaste et plus fondamental. La psychologie des responsables des politiques régionales, la conception de leur tâche qui s'est peu à peu formée dans leur esprit reposent entièrement sur l'idée implicite qu'ils n'ont pratiquement qu'un seul problème à résoudre, celui de la répartition des ressources. Une longue expérience leur a appris que la façon plus ou moins réussie dont ils procèdent à cette répartition constitue le critère décisif en fonction duquel l'activité de leur service est évaluée sur le plan administratif aussi bien qu'au niveau politique.

⁴⁸ Cité par A. Kukliński, dans: "Training for regional development. Agenda for future research", dans: O.M. Mathur /dir. publ./, Training for regional development planning, Maruzen Asia, Singapour, 1981, p. 326.

⁴⁹ Les problèmes et les politiques de développement régional dans les pays de l'OCDE, vol. I: France, Italie, Irlande, Danemark, Suède et Japon; vol. II: Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Norvège, Finlande, Espagne, Autriche, République fédérale d'Allemagne, Canada, Suisse; OCDE, Paris, 1976.

⁵⁰ Fonds européen de développement régional, op.cit.

De bonnes chances de succès s'attachent à l'innovation, mais les risques d'échec sont encore plus grands. Il n'est donc pas étonnant qu'elle ne soit guère appréciée par les organismes chargés de l'élaboration et de l'application des politiques régionales.

On ne pourra jamais mettre en place des politiques régionales efficaces si l'on n'accepte pas le risque d'innover. Il n'est évidemment pas question d'écarter entièrement la conception traditionnelle fondée sur l'allocation des ressources, mais elle devra céder le pas à la conception innovatrice, seule capable de créer dans les institutions un nouveau climat psychologique et intellectuel.

La brève analyse que nous avons consacrée à ces quatre alternatives avait simplement pour but d'illustrer le genre de réflexions que suscite la politique régionale. Ajoutons-y les trois remarques suivantes:

On aurait pu citer beaucoup d'autres alternatives: économie ou écologie; équilibre ou déséquilibre⁵¹; inertie ou souplesse⁵²; long terme ou court terme, etc.

La liste des alternatives ne saurait être exhaustive. Dans son développement, chaque pays se heurte à des alternatives particulières, qui s'expriment dans sa philosophie et sa pratique de la politique régionale.

La mise en oeuvre d'une politique régionale est un processus social et politique. Or, il est extrêmement rare que de tels processus se prêtent à des solutions tranchées. Dans ce domaine, les comportements et les activités dépendent ordinairement de décisions fondées sur de multiples critères et sur de nombreux compromis entre des conceptions ou des systèmes de valeurs différents. D'un point de vue théorique, il est possible de proposer des alternatives clairement définies, mais dès que l'on veut décrire le fonctionnement

⁵¹ Training for regional development, op.cit., p. 327.

⁵² V.A. Smirnov; S.V. Gerchikov, "Inertia properties and actuality of planning decisions", dans: A.G. Aganbegyan /dir. publ./, Regional studies for planning and projecting. The siberian experience, Mouton, La Haye, 1981, pp. 139-159.

effectif des institutions, il est beaucoup plus réaliste de montrer comment peut varier l'influence relative de différentes conceptions, considérées non pas comme exclusives mais comme complémentaires⁵³.

VERS UNE POLITIQUE RÉGIONALE INTÉGRÉE

En tant que phénomène intellectuel et social, une doctrine comprend les quatre éléments suivants: a/ un ensemble de concepts s'inscrivant dans un cadre méthodologique cohérent; b/ un corps de connaissances portant sur la réalité objective; c/ un ensemble de jugements de valeur et d'objectifs; d/ des motivations qui incitent à transformer la réalité objective.

Si l'on se réfère à cette définition, il est très difficile de prétendre qu'une politique régionale intégrée a déjà été créée. Il serait beaucoup plus réaliste de reconnaître que le fondement philosophique et intellectuel des politiques régionales est constitué par quatre doctrines concurrentes ou complémentaires: une doctrine économique, une doctrine sociale, une doctrine de l'écodéveloppement et une doctrine politologique.

La doctrine économique est la plus ancienne et la mieux établie des quatre. On a très souvent prétendu que la politique régionale n'était en fait qu'une partie de la politique économique générale, et que, par conséquent, elle devait s'appuyer essentiellement ou même uniquement sur les méthodes de l'économie régionale. Dans le compte rendu⁵⁴ que j'ai donné des actes de la Conférence de Bellagio publiés par C. Demko⁵⁵, j'ai critiqué cette tentative de

⁵³ K. Secomski, Theory of regional development and planning, Polish Economic Publishers /PWE/, Varsovie /sous presse/.

⁵⁴ A. Kukliński, "Ending the monopoly in regional development", Land use policy, octobre 1985.

⁵⁵ G. Demko /dir. publ./, Regional development problems and policies in Eastern and Western Europe, Croom Helm, Londres, 1984, p. 283.

l'économie régionale pour dominer, sur le plan de la théorie et de l'analyse, tout le champ de la politique régionale.

La composante sociale de la politique régionale possède une longue et solide tradition. Comme nous l'avons vu, le souci de la justice et de l'égalité est profondément enraciné dans les motivations qui sous-tendent la conception et l'application des politiques régionales. Cette doctrine fut d'abord élaborée par des économistes, des hommes politiques et des administrateurs soucieux de la réalité sociale⁵⁶. La sociologie ne s'est intéressée que relativement tard aux problèmes régionaux. L'ouvrage qui va paraître bientôt sur le caractère social de l'espace⁵⁷ vient à point nommé combler une lacune. La doctrine sociale, composante de la politique régionale, doit s'appuyer solidement sur une réflexion théorique approfondie et sur des études empiriques détaillées dans le domaine nouveau qu'est la sociologie régionale⁵⁸. La structure et le comportement des communautés régionales apparaissent, dans ce contexte, comme des thèmes particulièrement importants.

La doctrine de l'écodéveloppement se rattache à un domaine en pleine expansion, qui se constitue, depuis une vingtaine d'années, aux frontières de la biologie, de la géographie et des sciences sociales, et qui associe la recherche et l'action. Les politiques régionales du passé avaient d'ailleurs toujours porté un certain intérêt aux problèmes écologiques. Des expériences récentes ont

⁵⁶ A. Kukliński, Regional development, regional policies, regional planning, op.cit.

⁵⁷ B. Hamm; B. Jałowiecki, The social nature of space /sous presse/.

⁵⁸ A. Kukliński, "Social issues in regional planning", dans: Social issues in regional policy and regional planning, publié sous la direction de A. Kukliński, Mouton, La Haye-Paris, 1977, pp. 167-172. En espagnol: "Problemas sociales en la política regional y la planeación regional", dans: A. Kukliński /dir. publ./, Aspectos sociales de la política y de la planeación regional, Fondo de Cultura Economica, Mexico, 1981, pp. 165-170.

complètement renouvelé la problématique⁵⁹. Des savants, des hommes politiques et des administrateurs affirment aujourd'hui que la doctrine de l'écodéveloppement devrait être la pierre angulaire des systèmes de valeurs, d'objectifs et de motivations qui déterminent la formulation et l'application des politiques régionales. Ces prises de position pourraient conduire à des affrontements théoriques et à des conflits opérationnels entre la doctrine économique et celle de l'écodéveloppement, mais de tels conflits sont sans doute nécessaires pour qu'une doctrine intégrée puisse se constituer en matière de politique régionale.

La doctrine politologique, enfin, a été clairement formulée, il y a peu de temps, dans des études réalisées en Espagne, qui reflètent la situation complexe de ce pays⁶⁰. J.R. Lasuen⁶¹ a introduit la distinction suivante, entre l'ancienne et la nouvelle politique régionale: la première était conçue comme un instrument mineur, correctif et subsidiaire des politiques nationales; la seconde devrait être, au contraire, "une pièce maîtresse de la politique nationale, destinée à résoudre le véritable problème régional qui est l'instabilité de l'intégration des régions dans la nation"⁶². Le même auteur écrit encore ceci: "... La politique régionale telle qu'on l'applique actuellement ne convient qu'aux pays dont les régions acceptent clairement la prééminence des objectifs nationaux. Comme tel est le cas de beaucoup de pays, l'importance de cette

⁵⁹ "L'homme et les écosystèmes", Revue internationale des sciences sociales, 93, n° 3/1982, Unesco. R.E. Munn, "Global environmental prospects", dans: R.W. Kates; J. Burton /dir. publ./, Geography, Resources and Environment, vol. II, Themes from the work of G.F. White, The University of Chicago Press, 1986, pp. 326-338. S. Kozłowski, "Diagnostic studies of the natural environment", et A.S. Kostrowicki, "The role of spatial economy in the management of environmental resources", dans: A. Kukliński /dir. publ./, Regional studies in Poland. Experiences and prospects, op.cit.

⁶⁰ F.F. Rodriguez, La Espana de las autonomias, op.cit.

⁶¹ J.R. Lasuen, op.cit., p. 230.

⁶² Ibid., p. 231.

politique traditionnelle ne saurait être mise en doute. Mais il existe aussi de nombreux pays dont les régions ne subordonnent pas leurs objectifs à ceux de la nation, ou du moins pas de la même manière. Dans ces pays, la politique régionale telle qu'elle est conçue et appliquée traditionnellement n'est d'aucune utilité, si même elle ne produit pas des effets contraires à ceux qu'elle est censée avoir⁶³.

Cette affirmation est peut-être exagérée, mais il ne fait guère de doute que, dans la plupart des pays qui connaissent un véritable problème régional, le conflit qui oppose les objectifs et les intérêts de la nation à ceux des régions est un aspect déterminant de la politique régionale. De tels conflits mettent en lumière les rapports de force dans la politique régionale, et obligent à reconnaître l'importance particulière de la doctrine politique dans ce domaine.

On est encore loin de pouvoir élaborer une doctrine intégrée en matière de politique régionale. Il faudrait d'abord évaluer et comparer les quatre doctrines partielles que nous venons d'esquisser. L'importance relative et l'influence réciproque de ces quatre doctrines sont, et resteront, très variables dans le temps et dans l'espace. Il n'existe pas d'indications générales sur ce que devrait être une doctrine intégrée. Diverses variantes apparaîtront dans différents pays en fonction des circonstances particulières à chacun d'eux.

L'AUTONOMIE INTELLECTUELLE ET LES TRANSFERTS INTERNATIONAUX D'EXPÉRIENCE

On admet généralement l'utilité des échanges internationaux pour la théorie et la pratique des politiques régionales. Un vaste ensemble de publications, de conférences, de programmes de recherche d'institutions et d'associations a été mis en place pour favoriser ces échanges et d'autres

⁶³ Ibid., p. 230.

formes de collaboration internationale entre spécialistes de la politique régionale⁶⁴. L'Organisation des Nations Unies a beaucoup fait dans ce domaine par l'intermédiaire de divers organismes et institutions.

On constate, toutefois, que l'infrastructure intellectuelle des politiques régionales est constituée par un ensemble complexe de relations, nettement différencié, où se retrouve la distinction entre centre et périphérie. Il y a des pays, des organismes et des personnes qui produisent des innovations, et d'autres qui adaptent plus ou moins habilement ces innovations aux différentes situations nationales.

Cette adaptation peut prendre deux formes:

L'adaptation active consiste à importer une innovation théorique ou institutionnelle sur la base d'études empiriques bien conçues et convenablement effectuées. Ces études assurent la production continue d'un savoir indépendant relatif à la réalité régionale du pays où elles sont entreprises.

L'adaptation est, au contraire, passive et mécanique lorsque de telles études font défaut ou lorsqu'on néglige leurs conclusions, en partie parce qu'elles cadrent mal avec les méthodes importées.

Bien souvent, les politiques régionales et les institutions qui les appliquent résultent principalement de cette adaptation passive et mécanique. Très rares sont les pays où la politique régionale se fonde, au contraire, sur une infrastructure intellectuelle constituée par un ensemble cohérent d'études empiriques.

Je voudrais donc, pour conclure, exprimer très fermement le souhait que la théorie et la pratique de la politique régionale se développent dans chaque pays sur la base de l'autonomie intellectuelle. L'adaptation des expériences

⁶⁴ N.M. Hansen, "International co-operation in the field of regional policies", dans: A. Kukliński /dir. publ./, Regional development and planning. International perspectives, op.cit., pp. 423-433.

faites ailleurs demeurerait évidemment un important complément à cette modalité principale.

Si la pratique de l'autonomie intellectuelle pouvait s'imposer rapidement dans un grand nombre de pays, le système centres-périphéries changerait en quelques années: beaucoup de pays et d'institutions cesseraient d'être périphériques pour devenir de nouveaux centres, du moins en ce qui concerne la théorie et la pratique de la politique régionale.

Il incombe, de toute évidence, aux institutions des Nations Unies de promouvoir ce principe de l'autonomie intellectuelle dans le domaine des politiques régionales.

LA POLITIQUE RÉGIONALE: MYTHE ET RÉALITÉ

Les trois niveaux institutionnels de division de l'espace, en France, sont, depuis deux cents ans, la commune, le département et l'État. A chacune de ces trois divisions fixes de l'espace correspondent des assemblées élues et des structures administratives permanentes, mais, entre ces niveaux traditionnels viennent s'insérer de nouveaux découpages. Entre la commune et le département, ces découpages sont variables selon les besoins ressentis et selon les objectifs: les "syndicats intercommunaux" correspondent à la mise en commun de moyens matériels précis /par exemple le traitement des eaux/, les "bassins d'emploi" sont des circonscriptions économiques, les "contrats de pays" concernent la mise en place de projets de développement à une échelle qui évoque le "pays" des géographes classiques. Le cadre du "canton" garde également une certaine réalité, dans la mesure où il correspond à une circonscription électorale lors des votes pour les "conseillers généraux" /qui forment une assemblée au niveau du département/. Les raisons électorales font que ces différentes structures supra-communales tendant à se rapprocher du canton, ou du groupe de cantons, mais les situations restent fluctuantes à ce niveau.

La "Région", dont il sera question ici, est un découpage qui se situe entre le niveau du "département" et celui de l'État, et qui tend à rapprocher l'échelle d'organisation territoriale française de celle des pays voisins. La "Région" a laissé subsister le département, mais, comme le département, c'est un cadre fixe et institutionnalisé. Ce caractère institutionnel a même été renforcé, en 1981, par l'élection au suffrage universel d'une Assemblée Régionale, qui élit elle-même un Président, doté de pouvoirs exécutifs.

La Région est donc une réalité objective en France: il y a des institutions régionales, et de ce fait un "discours régional". Cependant ce n'est pas un "espace géographique", et, par conséquent, ce niveau spatial convient mal, sauf dans quelques cas particuliers, à l'établissement de modèles spatiaux de développement.

LA DIFFICULTÉ D'UNE PRÉVISION RÉGIONALE DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

L'une des sources de cette difficulté est le découpage territorial lui-même; les stratégies économiques se développent de plus en plus à des niveaux nationaux et internationaux, qui ne peuvent échapper davantage à la région. En Haute-Normandie, par exemple, le Bulletin d'Information de la Préfecture de Région pouvait introduire triomphalement son bilan de l'année 1973, dans son numéro de décembre; "la production industrielle n'a cessé de progresser, les stocks ont continué de s'alléger et sont demeurés au-dessous de la normale, et les exportations sont restées à un niveau exceptionnel". Certes les chiffres montraient déjà, à partir de juin 1973, une rapide diminution des offres d'emploi, mais les experts se rassuraient en affirmant que cette situation était due à une "pléthore d'employés de bureau et d'employés de commerce", mais qu'il y aurait toujours une "pénurie d'ouvriers", surtout d'O.S. On trouve même cette affirmation extraordinaire: "il semble que les jeunes possédant une qualification soient plus difficiles à placer que ceux qui n'ont aucune formation".

Le chômage régional a presque quadruplé en dix ans, de 1975 à 1985, surtout dans le textile et les industries liées au textile, dans les constructions électriques, dans l'industrie des métaux, à cause de la crise des constructions navales, et dans le bâtiment et les travaux publics. Ce ralentissement économique n'était pas directement lié à la crise conjoncturelle de 1973, mais il avait un caractère beaucoup plus fondamental, à cause du retard de l'outil de

production. Il est donc apparu plus tardivement que dans d'autres régions européennes, ce qui a fait penser au début que la crise ne toucherait pas la région.

Les découpages administratifs et institutionnels aboutissent habituellement à créer des régions qui ont une certaine hétérogénéité interne. Cette hétérogénéité pouvait être autrefois une complémentarité, quand elle se plaçait dans le cadre d'un même système producteur /par exemple les aires d'élevage du mouton et les centres d'industrie de la laine.../, mais elle est maintenant à l'origine de dysfonctionnements, puisque les activités répondent à des logiques différentes: dans la Région "Midi-Pyrénées", il y a un décalage entre le développement de Toulouse et les retards périphériques du Massif Central et des Pyrénées ariégeoises, dans la Région "Provence-Alpes-Côte d'Azur", la côte ignore l'arrière-pays alpin.

La difficulté de la prévision est également liée aux institutions régionales proprement dites, d'abord parce qu'elles ont souvent négligé de se doter de structures de réflexion suffisantes. Elles sont donc obligées de recourir à l'appareil administratif de l'État central, déjà en place depuis longtemps, et qui impose ses modèles sectoriels habituels. C'est ainsi que, par exemple, l'enseignement agricole, qui correspond en France à une structure administrative ancienne et solide, est largement favorisé dans la planification régionale. En Haute-Normandie, dans le contrat de Plan État-Région 1984-88, la moitié des engagements financiers dans le domaine de la formation sont destinés à l'enseignement agricole. Les lenteurs d'adaptation du système éducatif à l'évolution des techniques dépassent pourtant de beaucoup ce seul secteur, et la région a souffert d'un retard scolaire généralisé /55% seulement des jeunes de 17 ans poursuivent des études, alors que le moyenne pour la France entière est de 62%/. De nombreuses formations tertiaires de bas niveau données par les lycées techniques sont sans débouchés. La situation est aggravée par le fait que la population régionale est rela-

tivement jeune: la classe d'âge 20-24 ans représente 8,2% de la population /contre seulement 7,8% pour la France entière/.

Le poids des élus ruraux dans les assemblées territoriales /régionales et départementales/ conduit ces instances à sous-estimer la prospective industrielle et commerciale. Les difficultés dans ce domaine de la prévision sont illustrées, toujours en Haute-Normandie, par deux problèmes actuels. Depuis 1960, la région a connu une spécialisation croissante dans l'industrie automobile, avec l'implantation de plusieurs usines Renault /Cléon, Sandouville, Dieppe/, et de l'activité de sous-traitance qu'elles induisent, en une période où l'on ne peut mésestimer les menaces qui planent à terme sur cette industrie, en fonction d'une certaine saturation du marché de l'Europe occidentale.

Le trafic transmanche est une autre incertitude: l'essentiel du trafic du port de Dieppe et une partie du trafic du Havre dépendent de cette activité, qu'il est évident que le futur tunnel sous la Manche va supprimer. Depuis que ce trafic existe, la région n'a pas su retenir l'important flux touristique britannique de transit et tisser des liens suffisants avec la Grande-Bretagne dans ce domaine. Le tunnel sera accompagné de la construction d'un TGV Londres-Paris, qui renforcera l'axe de circulation Paris-Amiens-Calais, en laissant de côté la Haute-Normandie.

LA DIFFICULTÉ DE RÉALISATION D'UN DÉVELOPPEMENT AUTOCENTRÉ

Quand des réalisations sont à financer, il est difficile, pour l'institution régionale, de faire des choix qui renforceraient d'une façon suffisamment efficace le système spatial régional ou, en d'autres termes, qui feraient fonctionner davantage comme un système les différents éléments qui agissent ensemble dans un espace régional. Au contraire, les choix sont faits dans la logique du système spatial dominant, qui est le système parisien.

On peut encore reprendre ici des exemples hauts-normands,

concernant notamment le choix des **priorités de transport**. L'autoroute existante relie Paris à Rouen et au Havre, mais il n'y a encore ni voie de chemin de fer, ni autoroute entre la troisième ville régionale, Évreux, chef-lieu de l'un des deux départements de la Région, et Rouen, la capitale régionale. Certes le raccordement d'Évreux est en cours, grâce à une importante participation du budget régional, mais le coût de cet aménagement est tel qu'il a représenté 62% des engagements de la région dans le contrat de Plan 1984-88. La quatrième ville de la région, Dieppe, n'est pas reliée au réseau autoroutier. Les projets actuels ont pour objectif de relier Le Havre et Rouen au tunnel trans-Manche, et de faciliter le transit à partir de ce tunnel vers la côte Atlantique et l'Espagne; il est donc clair que le choix des priorités de transport n'est pas inspiré par la volonté d'un développement interne.

L'absence d'aéroport important est un autre handicap régional. Dans le souci d'attirer "les cadres et les dirigeants des grandes entreprises", la région et le département de Seine-Maritime envisagent la construction d'un grand aéroport près de Rouen, et subventionnent pour l'instant les liaisons à la fois coûteuses et déficitaires assurées par de petites compagnies à partir du Havre et de Rouen /Rouen-Londres, Rouen-Nantes, Le Havre-Lyon, Le Havre-Bruxelles/. L'aller et retour Rouen-Nantes est près de 30% plus cher que Paris-Nantes, alors que la distance est la même, et le trafic est donc voué à rester toujours très faible. Par contre l'aéroport international parisien de Roissy n'est qu'à cent kilomètres de Rouen, mais nul ne songe à mettre en place une liaison rapide /navette ferroviaire par exemple/ qui du même coup mettrait la capitale régionale à portée des principales villes du monde.

En Haute-Normandie comme ailleurs, les responsables régionaux sont dans l'incapacité de repenser ce qui apparaît comme les fondements de la prospérité régionale, et qu'ils n'osent pas mettre en doute, quelle que soit l'évolution de l'économie globale, car, vus sous un angle proche,

ils leurs semblent immuables. Devant l'évolution des transports maritimes, la vraie question qui est posée, mais qu'on n'ose pas aborder de front, est de savoir s'il faut conserver un port à Rouen, en fonction des risques de la navigation dans le chenal, et du coût de son dragage permanent, ou s'il ne faut pas plutôt concentrer toute l'activité portuaire au Havre, mieux situé, et qui dispose de vastes terrains très accessibles. Les économies réalisées par cette fermeture au trafic maritime pourraient être consacrées au développement à Rouen d'activités tertiaires de haut-niveau, liées à l'industrie spatiale, déjà développée à Vernon, entre Rouen et Paris, mais l'idée d'un partage des tâches est très difficile à faire admettre à des élus locaux.

PEUT-ON IMAGINER UNE FORME DE DÉBAT DÉMOCRATIQUE SUR LA POLITIQUE RÉGIONALE?

D'une façon générale, il est toujours difficile de faire d'un enjeu à long terme, tel que l'aménagement régional, un véritable "objet politique", mais on se heurte ici à une difficulté supplémentaire qui est de faire naître des idées politiques dans une structure où la population n'a pas de communauté d'intérêts. La plupart des découpages régionaux français sont hétérogènes, mais, même lorsque la région est homogène et fonctionnelle, elle n'est pas non plus un cadre approprié pour le débat démocratique. La Haute-Normandie a, par exemple, une unité fonctionnelle; c'est l'axe portuaire de Paris, mais aucune idée ne monte de la population.

Comme il n'y a pas de conscience populaire régionale, il ne peut pas se former parmi la population des idées ou des revendications dans ce domaine, et les membres des assemblées territoriales ne recevant aucune impulsion de leur base, ne parviennent pas à définir de politique. Lors de la préparation du 9^e Plan, en 1982, le Commissariat du Plan avait fait une synthèse des propositions les plus

originales des diverses régions françaises, et la Haute-Normandie n'y est pratiquement pas citée. Les fonctionnaires de l'administration régionale font des efforts touchants pour "former" les membres des assemblées régionales et pour leur faire émettre enfin des idées, en utilisant toutes les techniques de la formation permanente et de la psychologie de groupe dont dispose l'arsenal pédagogique. En 1987 le Président du Comité Économique et Social Régional déclare que "les Normands ont besoin d'un nouvel espoir", à l'échelle de l'an 2000, et il lance "l'opération Drakkar 2000". Les conseillers économiques régionaux ont alors été rassemblés en ateliers, sous la direction d'un animateur, pour qu'ils expriment des points de vue, "en essayant de les aider à dire non seulement ce qu'ils savent, mais aussi ce qu'ils ne savent pas qu'ils savent". Après six séances de travail, ils ont fini par trouver "236 idées nouvelles", mais elles demeurent malheureusement très vagues, sur le thème: "favoriser le développement économique", ou "trouver une solution normande au chômage", avec parfois des propositions très fragmentaires, du genre "fabriquer des freins pour les roues de bicyclette /en bois/". La réunification de deux Normandies, dont on ne voit pas trop quel résultat concret on peut en attendre, est reprise deux fois. Le groupe de travail sur "l'innovation" propose, pour valoriser le potentiel industriel, de "récupérer les pertes d'énergie", ce qui n'est plus très innovant, et de "multiplier par deux l'emploi dans l'artisanat", ce qui est plus facile à dire qu'à faire. Pour valoriser le potentiel agricole, les propositions sont de "rechercher des énergies nouvelles" et de "vendre de l'eau" /dont il est vrai que la Normandie ne manque pas.../. La classe politique est à bout de souffle.

L'absence de débat régional est traduite par l'absence de presse régionale. Le créneau régional sur les chaînes de télévision est limité à quelques minutes à 19 heures 30 chaque soir, tandis que la radio régionale publique est très peu écoutée, et que les différentes radios libres n'ont que

des aires de rayonnement locales. Le "quotidien régional" ne couvre que l'aire rouennaise. Il empiète très peu sur le département de l'Eure. Le quotidien du Havre, bien qu'appartenant à la même entreprise de presse que celui de Rouen, ne mentionne pas davantage les événements rouennais qu'on ne mentionne à Rouen ceux du Havre.

Tout le discours régionaliste repose sur l'illusion de la responsabilité "locale", en s'appuyant sur une confusion entre l'échelon régional et l'échelon local. C'est là une fiction, car la responsabilité dite "locale" s'exerce à un niveau géographique plus proche, qui est la commune. Au niveau de la métropole régionale le centralisme observé au niveau national se reconstitue, en modèle réduit. L'administration supplémentaire et les superstructures politiques qui s'y adaptent s'ajoutent à l'appareil d'État décentralisé et forment un système dual, dont une fraction des classes dirigeantes sait tirer parti, notamment en profitant d'une source de subventions sur laquelle les pressions sont plus faciles.

Tout cela ne signifie pas que la "politique régionale" soit vouée par essence à l'inefficacité, mais si l'on veut rendre ce niveau plus opérationnel, il faut qu'un certain nombre de conditions soient réunies; l'adhésion populaire à l'idée régionale est à l'évidence la condition principale, car elle seule peut permettre le développement d'une planification démocratique. Dans le cas de la Haute-Normandie, qui a été plus particulièrement étudié ici, le niveau géographique de la région paraît mal adapté à cette prise de conscience populaire, et c'est pourquoi la "politique régionale" y semble un cadre vide, auquel nul ne croit vraiment. Par contre, dans d'autres contextes, notamment dans les États où le débat politique national se trouve bloqué, pour une raison ou pour une autre, la Région peut fournir la possibilité de laisser un espace de liberté, où l'on peut espérer susciter la spontanéité, mais en sachant bien que les seules décisions juridiques et institutionnelles ne suffisent pas pour qu'une population se sente concernée.

LES MODÈLES DE LA PLANIFICATION URBAINE ET LES PROCESSUS
SPONTANÉS DANS L'ESPACE AMÉNAGÉ

Toute action humaine délibérée est précédée de la phase de la planification: c'est donc un phénomène général parmi les individus, les groupes sociaux, les institutions et les organisations. Il est aussi évident qu'une partie seulement de ces actions permet d'atteindre le but fixé, tandis que les autres ne sont réalisées que partiellement. Certaines d'entre elles provoquent l'apparition d'effets secondaires imprévus, qui du point de vue de l'observateur peuvent être positifs, quoiqu'on ait le plus souvent affaire à des effets négatifs, ou comme le constate Raymond Boudon à des effets pervers /R. Boudon, 1977/. Plus la structure de la réalité est complexe, plus l'étendue des actions est large, plus le nombre des sujets de la planification est restreint et plus la réalisation des projets est étalée dans le temps, plus grand est aussi le risque d'incompatibilité entre les plans et la réalité.

La planification à l'échelle sociale s'accompagne d'une réglementation des attitudes individuelles et collectives, ce que confirme l'existence de droits coutumiers et aussi de droits écrits, qui accompagnent l'humanité depuis ses débuts les plus lointains et qui sont à la base de la répression des attitudes désavantageuses au point de vue de la communauté et/ou des groupes qui y exercent leur pouvoir. La planification et la réglementation concernent également les attitudes spatiales, ainsi que les méthodes de constitution et d'aménagement de l'espace.

En regardant d'une perspective historique, on peut distinguer deux modèles de planification de l'espace urbain, qui existent en différentes variantes évolutives. L'un de ces modèles peut être défini comme organique, l'autre par contre comme organisationnel.

LES MODÈLES DE LA PLANIFICATION URBAINE

Dans le premier modèle, l'espace est défini comme un bien et une valeur utilitaire, alors que le mode de constitution de l'espace est engendré cosmologiquement et anthropologiquement. Grâce à cela, il a un caractère aussi bien global que général, car il résulte du modèle de monde de la société concernée. Le modèle a un caractère d'archétype lié à un univers de symboles profondément intériorisés.

L'espace est constitué dans le champ des possibilités délimitées par le cadre de la culture et par les traits structurels de la communauté, et c'est pourquoi l'étendue des actions spontanées de différents sujets est relativement grande, tandis que l'espace est projeté et aménagé par les utilisateurs avec la participation de professionnels.

Dans le second modèle, l'espace est défini comme un champ de réalisation des objectifs économiques, politiques ou de prestige du pouvoir. Étant engendré par une fonction nettement définie, il revêt un caractère particulier et minutieux indépendamment de l'étendue du territoire concerné; il découle également de la formulation des intérêts collectifs et est spécifiquement rationalisé à l'aide de catégories abstraites du "bien supérieur". La justification du modèle a un caractère rationaliste et elle est fondée avant tout sur le critère des avantages politiques et économiques. L'espace est constitué dans le champ des possibilités déterminées par les normes bureaucratiques, ce qui fait que l'étendue des actions spontanées des individus et des groupes sociaux est fortement limitée, alors que l'espace est projeté et aménagé par des professionnels qui se considèrent comme les représentants des intérêts de l'ensemble de la communauté.

Ces modèles ne se rencontrent pas évidemment à l'état pur, et leurs variantes historiques diffèrent aussi entre elles par l'échelle des actions prévues et réalisées. Avant de procéder à une brève caractéristique des variantes des deux modèles distingués, il vaut la peine de rappeler quelques principes, universels au point de vue de la culture, de constitution de l'espace.

Chaque genre d'espace aménagé est nettement séparé des autres espaces, le dépassement de la ligne de délimitation n'étant possible que dans des endroits plus ou moins rigoureusement déterminés, tels que: portes cochères, portes, seuils, etc. L'espace est organisé séquentiellement du public au privé, du laïque au confessionnel. Les espaces respectifs et leurs éléments sont orientés selon des axes croisés indiquant les points cardinaux, qui désignent également le centre de la structure urbaine. Tous ces principes constituent la base de la localisation du quartier, de la ville, des bâtiments respectifs, et possèdent un caractère codifié. L'espace a toujours des assignations sociales. Nous avons donc affaire à l'affectation des individus et groupes sociaux respectifs à des espaces prédéterminés: il existe donc des terrains destinés aux femmes, aux hommes, aux enfants, aux vieilles gens, à diverses catégories professionnelles, à diverses classes sociales, etc. Les espaces respectifs sont souvent identifiés symboliquement en faisant référence aux personnes ou aux groupes sociaux qui les utilisent et qui leur ont donné une appellation empruntée de leur nom ou d'un autre terme les qualifiant; inversement, ces espaces remplissent également la fonction d'identification des individus et groupes sociaux respectifs. L'espace reflète également la classification et la ségrégation sociale, ce qui est bien entendu lié au principe de l'assignation au lieu. Il est enfin une transmission qui nous procure deux genres de communiqués. Premièrement, les formes spatiales nous informent de faits matériels tels que la conception et le matériau constitutif du bâtiment, sa destination, soit la fonction remplie. Deuxièmement, elles sont susceptibles de produire des connotations esthétiques et symboliques qui dépassent énormément la forme matérielle du bâtiment ou du territoire. /F.P. Lévy, M. Segaud, 1983/.

Dans le modèle de la planification organique, nous avons affaire à une liaison étroite de la forme et des modèles de l'espace aménagé aussi bien avec la structure sociale de la communauté qu'avec son modèle du monde. L'un des exemples les plus parfaits de cette relation est un village de Bororos,

décrit par Claude Lévi-Strauss. Il se compose de huttes groupées par trois et disposées autour d'un espace dont le centre est occupé par la plus grande des huttes: la maison des hommes. L'espace central est divisé en quatre parties par deux axes en croix: l'axe nord-sud et l'axe est-ouest, et chacune des parties ainsi formées a son propre nom. Tous ces éléments, soit les huttes, la maison des hommes et la partie centrale, créent un système compact auquel confèrent un sens toutes les relations entre les éléments respectifs qui se réfèrent à l'ordre cosmologique, aux rites religieux, à la structure du pouvoir, à l'organisation du travail, aux règles de la parenté et aux modes d'arrangement de mariages. Parmi les Bororos, la situation d'une hutte donnée détermine une fois pour toutes l'activité économique des personnes qui y habitent, leur rôle durant les cérémonies religieuses, leurs possibilités de choisir le partenaire conjugal, soit la totalité des comportements sociaux. L'espace aménagé est donc entièrement saturé de signification /F. Choay, 1972/.

Un autre exemple peut être une cité grecque du VI^e siècle avant notre ère, qui s'appuie sur l'agora, lieu central fortement mis en évidence qui lui donnait un sens et en fonction duquel s'organisaient les éléments subordonnés, c'est-à-dire les maisons d'habitation qui se ressemblaient et avaient une signification identique. La structure de l'espace aménagé était étroitement liée au système politique de la cité-État grecque concernée, à sa structure sociale /égalité politico-juridique de ses citoyens/ et aux principes de son fonctionnement. Le système en question, comme le constate J.P. Vernant, exige l'organisation par la communauté d'un espace politiquement homogène, où seul le centre a un caractère privilégié, car toutes les positions variées occupées par les citoyens semblent rangées et réversibles en relation avec lui /J.P. Vernant, 1962/. Ce système était fondé sur la contradiction entre l'agora, la maison d'habitation et le temple. "L'intérieur d'un temple grec, écrit Nicolaus Pevsner, a une importance beaucoup moindre que sa forme extérieure... les croyants grecs n'entraient pas dans leurs temples comme les disciples du Christ dans leurs églises... ce n'est pas l'espace mais

la forme plastique qui était justement ce qui déterminait la nature de l'architecture grecque..." /N. Pevsner, 1979/. Ainsi, le temple, contrairement à l'agora, avait une signification beaucoup plus plastique, esthétique et symbolique.

Un troisième exemple en est indéniablement une cité médiévale. Les limites spatiales de cette organisation sociopolitique étaient constituées par un territoire cerné d'une muraille, aménagé biaxialement sur plan en échiquier avec un lieu central bien en évidence, soit la place du marché, et une place attenante de l'église. La cité en question se composait donc d'élémentaires mini-éléments, soit de parcelles destinées à recevoir des maisons d'habitation et des bâtiments auxiliaires, et de maxi-éléments d'une importance sémantique tout à fait particulière: église, place du marché, château. Les premiers, écrit Françoise Choay, se trouvent en opposition avec les seconds /dans les relations transcendantales/ et aussi entre eux à travers leurs traits distinctifs, les inclinaisons et les dessins des toits, ainsi que la disposition des ouvertures dans les façades: leur diversité s'inscrit et s'étend le long des rues en une relation de proximité syntagmatique /F. Choay, 1972/. Cette ville moyenâgeuse se caractérisait également par un système de classification dont le sommet se trouvait dans le lieu central et la base au pied de la muraille d'enceinte. En bordure de la place du marché et dans les rues avoisinantes demeuraient les citoyens de la cité les plus riches et les plus illustres, tandis qu'au fur et à mesure que l'on approchait de la muraille, le niveau d'opulence et d'importance des habitants diminuait.

Comme quatrième et dernier exemple, citons une ville islamique qui, contrairement à la ville médiévale européenne, se caractérise par un plan dont le prototype devait être un labyrinthe. L'espace de la production et des échanges est agencé conformément au code fondé sur la contradiction pur-impur, en se disposant en zones concentriques à partir de la grande mosquée, qui est le lieu central. Autour de la mosquée étaient situés des rues commerçantes, des magasins et des caravansérails, alors que les zones plus éloignées étaient occupées par les

quartiers des artisans. Dans le proche voisinage de la mosquée étaient établis les fabricants de parfums et d'encens, car conformément à l'interprétation du Coran, ces produits étaient liés à la sainteté, puis on trouvait les fabricants de soieries, les orfèvres, etc., jusqu'au dernier cercle regroupant les métiers impurs tels que les forgerons, les teinturiers ou les loueurs d'ânes. Comme déjà évoqué ci-dessus, les villes du Maghreb rappellent des labyrinthes, les rues en sont étroites et sinueuses, et ne peuvent y circuler que les gens et les ânes. Les maisons, avec entrée de la rue, sont dépourvues de fenêtres, et leurs façades sont d'une parfaite monotonie. Les pauvres et les riches avaient les mêmes façades, aussi un étranger n'avait aucune possibilité d'identifier le quartier dans lequel il se trouvait. Pour ce faire, il fallait savoir déchiffrer les positions significatives des femmes sur le seuil de leur maison. L'homogénéité spatiale de l'espace habitable est liée au fait qu'il n'existait pas, dans la société arabe, de structure hiérarchisée proche de celle que l'on pouvait observer dans les sociétés européennes /B. Jałowiecki, 1987/.

Le village des Bororos, la cité grecque du VI^e avant notre ère, la ville moyenâgeuse et la ville de l'Islam, voilà quatre exemples historiquement et culturellement éloignés les uns des autres et tellement dissemblables, mais qui présentent cependant beaucoup de caractères communs. D'une part, nous sommes en présence de systèmes globaux et généraux dans lesquels s'unissent la forme et le modèle de l'espace, la structure sociale et le modèle du monde. D'autre part, chacun des plus petits fragments de l'espace aménagé ou libre a une importance sociale et symbolique déterminée, l'espace vide n'existe pas, ce qui s'extériorise visiblement dans la langue grecque ancienne, qui ne connaît pas le mot espace mais seulement le mot lieu /topos/. Nous avons donc affaire, dans les exemples décrits, aux quatre principes d'assignation sociale de l'espace évoqués ci-dessus, à savoir: l'attribution, l'identification, la classification et la communication. Un autre caractère commun est aussi la profonde intériorisation des règles existantes, dans le cadre desquelles l'aménagement de l'espace avait un caractère indivi-

duel et spontané. Cela est particulièrement visible dans la ville moyenâgeuse, où l'on est en présence à la fois à une identité de construction des maisons d'habitation et à leur diversité individuelle. L'identité était assurée par les règles du plan, tandis que la diversité découlait de la création spontanée.

Le second modèle de planification de l'espace urbain, désigné comme organisationnel, est engendré extérieurement par rapport au système existant et se compose de concepts abstraits et anticipés. Il se trouve en opposition avec l'espace constitué jusqu'à présent et propose de rompre la logique actuelle du système spatio-social. Ce modèle se distingue par ailleurs par son caractère particulier, minutieux et opérationnel.

Il a été appliqué, bien qu'encore dans des proportions assez restreintes, en Europe, dans les provinces conquises de l'Empire romain, où ont été construites quelque 200 cités-camps retranchés militaires, de l'Afrique du Nord à la Bretagne d'outre-Manche, dont le but était l'exploitation, l'administration et la surveillance des territoires occupés. Les formes spatiales qui y étaient constituées étaient totalement extérieures et exterritoriales par rapport au territoire où elles se trouvaient. Elles se distinguaient par une ordonnance biaxiale homogène et étaient dotées d'une gamme standard de services, entre autres d'un temple, d'un théâtre et de thermes. Malgré le schéma-type en vigueur, sur la base de ce que l'on peut encore voir aujourd'hui là où elle se sont conservées le mieux, c'est-à-dire en Afrique du Nord, les cités-camps se caractérisaient par une diversité considérable, qui résultait de la situation de la ville, du caractère spécifique du lieu choisi suivant des critères tant stratégiques que paysagers. Tébessa, Timgad, Djemila, Tipasa ou Volubilis: chacune de ces localités se distingue par des caractères spécifiques uniques en leur genre. Faisant partie du second modèle, les cités-camps romaines conservent encore certains caractères du premier, qui consistent dans la création spontanée dans le cadre des règles en vigueur.

Le second modèle ne s'est cependant bien épanoui qu'à l'époque de la Renaissance, lorsque l'on voit apparaître des

plans de cités fondés sur des représentations conceptuelles théoriques et abstraites, aussi bien que des opérations urbanistiques concrètes dans le tissu urbain existant.

Il semble que la première opération entreprise sur une grande échelle a été la transformation de Rome, réalisée à l'initiative du pape Sixte Quint par l'architecte Domenico Fontana. Ce dernier a ainsi commenté les projets de son sponsor: "Notre maître, désireux de faciliter l'accès aux lieux saints de Rome à tous ceux qui, pour des motifs religieux ou votifs, sont habitués à fréquenter souvent ces lieux, en particulier sept églises tellement réputées de leurs grandes fêtes patronales et leurs reliques, a tracé des rues extrêmement commodes et droites en de nombreux endroits de la ville. De cette façon, en partant de n'importe quel point de Rome, on peut parvenir en ligne droite à pied, à cheval ou en voiture jusqu'à ces célèbres sanctuaires." /S. Giedion, 1978/. Outre ces considérations idéologiques, il en existait certainement d'autres, aussi bien pratiques: démolition des quartiers d'habitation dégradés se trouvant dans le voisinage de la résidence du pape, facilité du transport et d'une éventuelle pacification de la ville, que de prestige: faire de Rome un cadre digne de la puissance de la papauté.

Au XVII^e siècle font leur apparition les premières réalisations de "cet urbanisme des bulldozers", en France également. Le roi Henri IV ordonne la démolition d'un fragment considérable du Paris médiéval, dans l'espace duquel, indépendamment de l'ordonnance de l'époque, s'inscrit une place de 140 mètres sur 140, autour de laquelle sont construites des maisons à portique qui seront les résidences de personnages de la cour royale. La place des Vosges est indubitablement une oeuvre architecturale imposante, mais elle donne cependant l'impression d'être une enclave exterritoriale dans ce quartier de la capitale. Cependant, la plus grande oeuvre de l'époque, qui a fasciné les contemporains et inspiré de nombreuses imitations, c'est l'éphémère seconde capitale de la France: Versailles, ville typiquement parasite, dont un modèle a atteint son apogée très certainement à Saint-Petersbourg,

citée élevée de par la volonté du tsar de toutes les Russies
Pierre I^{er} /B. Jałowiecki, 1987/.

Le développement du modèle organisationnel est encore observé au XIX^e siècle. Le principal facteur d'organisation de l'aspect est alors l'industrie, qui crée une nouvelle forme sous l'aspect d'ensembles de production et de logement. Le rôle du fabricant ne se bornait pas à l'organisation de la production. Il administrait également toute la vie des ouvriers, ne laissant rien au hasard ou à l'initiative individuelle. L'espace était donc organisé d'une manière autoritaire. L'ordonnance s'appuyait comme d'habitude sur un axe dont une extrémité était fermée par la fabrique, l'autre par l'église /vie temporelle et vie éternelle des ouvriers/. Les maisons d'habitation, toutes identiques, étaient groupées autour de l'axe central, les habitants étaient donc traités comme un élément d'une machine semblable à d'autres. La résidence du fabricant se trouvait à l'écart en tant qu'accent extérieur par rapport au quartier ouvrier et en tant qu'élément dominant les sujets. Les ensembles de production-logement de ce genre étaient très nombreux dans toute l'Europe. Ils se distinguaient parfois non seulement par une exécution soignée, mais aussi par une certaine ambition artistique. Des exemples sur le territoire polonais en sont des réalisations telles que: Żyrardów, Nikiszowiec, Giszowiec et quelques autres. Toutefois, la plupart de ces réalisations étaient exécutées à la va-vite, à peu de frais et sans soin.

Une réalisation remarquable du XIX^e siècle en matière de modèle organisationnel est également la transformation de Paris entreprise par G. Haussmann, qui avait pour objet quatre buts essentiels: le dévoilement des grands bâtiments des palais et des casernes afin qu'ils soient plus agréables à l'oeil, plus accessibles pendant les cérémonies et les fêtes et plus faciles à défendre en cas de troubles; l'amélioration de l'état sanitaire de la ville par l'élimination des ruelles insalubres et des centres d'épidémies; l'assurance de l'ordre public par la construction de grands boulevards, qui permettaient une libre circulation non seulement de l'air et de la lumière mais

aussi des détachements militaires, ce qui devait améliorer le sort des gens en les faisant moins enclins à la révolution; le perfectionnement du trafic en direction et en provenance des gares de chemin de fer, en traçant des artères menant les voyageurs directement aux centres de commerce et de loisirs sans retard, sans presse et sans accident /S. Giedion, 1968/. Les bâtiments élevés le long des boulevards et rues nouvellement tracés se distinguaient par une certaine uniformité des façades par suite de la mise en oeuvre du même type de fenêtres et de balcons. Cependant, dans le cadre de ces règles régnait une liberté considérable, ce qui faisait que les constructions de la rue se signalaient par leur diversité dans l'uniformité. Cet exemple renferme donc des éléments du modèle organique aussi bien que du modèle organisationnel, avec évidemment une prédominance de ce dernier.

Au XX^e siècle, le modèle organisationnel s'est exprimé jusqu'à présent le plus pleinement sous forme de la doctrine dite d'urbanisme moderne. Il s'appuyait sur les principes de la rationalisation, de la fonctionnalité, de l'hygiénisation et de la préfabrication de l'espace, suivant les impératifs de la construction mécanique de type nouveau et suivant les principes de la dissémination et de la reproduction de la main-d'oeuvre. On conférait à l'espace urbain quatre fonctions, à savoir: travailler, habiter, se reposer et se déplacer. Chacune de ces fonctions s'est vu assigner son propre territoire, et c'est ainsi que le lieu de travail a été séparé des lieux d'habitation et de repos, les anciennes rues sont devenues des rues urbaines. Les processus de zonage de l'espace s'accompagnaient de l'industrialisation et de la standardisation de la construction, conduisant à terme à la simplification radicale de la forme architecturale de l'ouvrage. Dans les zones d'habitation dispensées d'autres usages, on a obtenu une grande liberté de façonnement de l'espace et la possibilité de détacher la maison du jardin et du réseau de rues. C'est ainsi qu'ont pu naître les grands ensembles d'habitation, avec des bâtiments dont la disposition dépendait de plus en plus des impératifs de la technique et de l'économie de la construc-

tion /mise en place de grues, facilité de montage des éléments constitutifs, etc./. Un matériau de plus en plus rare pour l'architecte-urbaniste est l'espace concret, remplacé par la maquette du plan devenue l'objet des opérations de projet. De cette manière, la ville et ses parties respectives, en particulier les territoires d'urbanisation nouvelle, sont devenues un espace abstrait à deux dimensions vu à "vol d'oiseau". Le résultat de ce type de projet ont été: l'ordre spécifique de la maquette du plan et le désordre de l'espace aménagé observé au niveau du terrain.

L'uniformisation de l'espace et de l'architecture du bâtiment s'accompagnait de la standardisation des logements, dont la grandeur a été réduite au minimum, surtout dans l'habitat financé par l'État. Bien entendu, les grands ensembles d'habitation n'étaient qu'une forme de réalisation de la construction en masse. En effet, on construisait dans le même temps, selon des principes différents et dans d'autres parties de la ville, des ensembles de maisons individuelles, destinées aux plus riches des habitants.

La doctrine exprimant les impératifs du capitalisme monopoliste d'État a été mise au point par des professionnels, des architectes, rien donc d'étonnant à ce qu'elle leur attribuât le rôle d'acteurs principaux de l'aménagement social de l'espace. Les manifestes publiés présentaient l'architecte-urbaniste comme un démiurge transformant non seulement l'espace, mais aussi l'homme et le monde social en entier /J. Wujek, 1986/. Conformément aux fondements idéologiques de cette doctrine, le nouvel aménagement de l'espace, de l'ensemble d'habitation et du logement devait conduire à la création de rapports sociaux nouveaux, bien entendu "meilleurs". L'un des exemples extrêmes de ces fondements en a été l'idée polonaise de "cité sociale", en particulier dans la version présentée par Helena Syrkus /H. Syrkus, 1976/. Les auteurs de la conception de la cité sociale avaient adopté la conception simplifiée, à une dimension, de l'individu /J. Siemiński, 1986/. Ils considéraient que le futur utilisateur du logement de leur conception était au début incapable d'en apprécier pertinemment

les qualités, qu'il devrait être préalablement instruit de la manière de l'utiliser convenablement. Selon la version moderniste du modèle organisationnel, la forme devait être l'élément actif et l'architecte le sujet du processus social d'aménagement de l'espace, tandis que l'utilisateur devenait un objet passif devant s'adapter au nouveau cadre matériel de la vie quotidienne. De cette façon a été rompu entièrement le rapport entre l'espace et les manières d'habiter découlant de contraintes culturelles et sociales, qui étaient considérées comme rétrogrades et petites-bourgeoises.

Un paradoxe spécifique de cette doctrine était la contradiction entre son contenu technocrato-économique et les attitudes politiques de gauche ou même gauchisantes de ses auteurs. Une phraséologie idéologique servait à dissimuler cette contradiction, aussi se servait-on des termes de "besoins sociaux" et de "bien social", et le type de logements projeté était proposé comme "socialement le plus utile".

La doctrine de l'"urbanisme moderne", qui rationalise l'espace suivant les impératifs de la production et de la reproduction de la main-d'oeuvre, non seulement se prêtait à l'emploi dans le système à planification et gestion centralisées, mais encore s'est créé de nouvelles possibilités de réalisation. Un facteur favorable a été une limitation radicale de l'action des mécanismes de la rente foncière, créant ainsi de grandes possibilités d'organisation volontariste de l'espace. Dans le même temps cependant, le sous-développement économique et culturel des pays du socialisme réel et les stratégies d'industrialisation poussée mises en oeuvre initialement ont conduit à une limitation considérable des dépenses affectées à la construction de villes. C'est ainsi que plusieurs principes de base de cette doctrine n'ont pas pu être respectés, ce qui fit qu'elle a été simplifiée et caricaturée en cours de réalisation.

Conformément au "principe de la socialisation" en matière d'élaboration des projets, l'architecte-urbaniste a remplacé le service administratif chargé de la détermination des normes

détaillées d'utilisation et d'aménagement de l'espace, ainsi que des principes d'organisation de celui-ci, alors que l'utilisateur, traité comme une unité statistique, est atteint d'aliénation totale, car - indépendamment de ses caractères individuels et de ses besoins socialement motivés - on lui a accordé une quantité déterminée d'espace aménagé uniformément, ne lui donnant presque aucune possibilité de choix. On lui a enlevé également, du moins en théorie, la faculté d'obtenir des avantages spatiaux à titre de main-d'oeuvre propre et de position sociale.

La planification spatiale, y compris l'infrastructure qui lui est propre et la doctrine en vigueur, a été incluse dans le système de planification totale et assujettie aux objectifs réalisés d'accroissement économique, tout en conservant une autonomie institutionnelle apparente. Ainsi, les plans d'aménagement de l'espace ont commencé à fonctionner indépendamment des processus effectifs d'organisation de l'espace.

La planification totale résultait logiquement du modèle d'état fondé sur une centralisation extrême de la vie économique et sociale, administrée par la bureaucratie. Ce modèle préconisait la subordination de la totalité des institutions, organisations et individus au décideur central exerçant le pouvoir au nom de la classe ouvrière, pour le bien des travailleurs. Chaque action du pouvoir central était par conséquent entreprise dans l'intérêt des masses laborieuses et pour le bien public, et concernait tous les domaines de la réalité quotidienne. Les actions non projetées par le pouvoir central, quoique formellement non interdites, devenaient illicites et étaient traitées comme des activités pour le moins douteuses. Le fonctionnement de ce modèle se fondait sur deux principes de base. Dans la sphère idéologique, on supposait un consensus social complet et généralisé en ce qui concerne les objectifs du pouvoir central et les méthodes de leur réalisation, qui aurait dû conduire automatiquement à l'engagement intégral des individus et des groupes sociaux /collectivités/ en faveur des actions entreprises par l'état. Le second principe de base s'appuyait

sur des prémisses pragmatiques qui prônaient, malgré l'unanimité générale supposée, le contrôle constant des comportements sociaux au moyen d'un appareil de contrôle de plus en plus évolué.

La planification centralisée, associée à l'étatisation de l'économie et de la vie sociale, ainsi qu'à une réglementation minutieuse des comportements sociaux et de la circulation des biens, implique inévitablement l'émergence de phénomènes et processus spontanés difficilement prévisibles, de même que l'apparition de plusieurs genres de pièges. Le premier piège consiste dans la contradiction existant entre le caractère global et général de la vision évolutive et le mode particulier et concret de sa réalisation qui, pour des raisons d'ordre technologique, ne peut avoir qu'un caractère partiel. Les exécutants responsables des secteurs économiques et domaines de la vie sociale respectifs ont donc chacun leurs propres intérêts et entrent entre eux en contradiction et en conflit sur le plan de la réalisation de tâches particulières. Ces dernières sont ensuite solutionnées d'une manière volontariste par le planificateur central en fonction de diverses circonstances économiques et plus spécialement politiques. Le planificateur, ne disposant d'aucun critère objectif, se sert donc - pour justifier ses décisions - de la notion tout à fait non opérationnelle d'"intérêt public". C'est ainsi que se manifestent de nombreux phénomènes et processus spontanés, qui sont difficilement prévisibles ou même impossibles à prévoir par le pouvoir central, ce qui introduit dans l'ensemble du système des éléments de désordre.

Le deuxième piège consiste dans la contradiction entre l'immense complexité de la réalité et la nécessité de projection simplifiée de celle-ci dans le plan. Cette contradiction s'accroît à mesure que le plan entre dans les détails, ce qui fait que non seulement il n'arrive pas à se rapprocher de la réalité, mais au contraire il freine ou même il arrête le fonctionnement des mécanismes d'autorégulation existant dans l'économie nationale et dans la société. Comme aucun

plan, aussi parfait soit-il, n'est en mesure de prendre en considération tous les éléments entrant en jeu et toutes les relations qui se rencontrant entre eux, on voit apparaître des effets secondaires imprévus à caractère pervers.

Le troisième piège consiste dans la contradiction entre la réglementation minutieuse des comportements sociaux découlant des principes d'organisation et leur déroulement effectif résultant des intérêts et aspirations individuels. Dans cette situation, on voit apparaître inévitablement des comportements adaptateurs non formels ou franchement illégaux, et leur conséquence est la mise en oeuvre de la spirale du contrôle. Ce piège est le résultat de la faiblesse et du peu d'efficacité de chaque contrôle bureaucratique limitatif. Premièrement, la cause en sont des motifs financiers et techniques; deuxièmement, on rencontre en général une faible intériorisation de nombre de mesures administratives de la part non seulement des exécuteurs, mais aussi des contrôleurs, qui peuvent ne pas être convaincus de la légitimité de la régulation et ferment les yeux sur les insuffisances observées; troisièmement, l'appareil de contrôle est susceptible de corruption et peut, moyennant des avantages matériels, ne pas réprimer les infractions constatées.

L'impossibilité d'embrasser par le plan tous les facteurs entrant en lice et toutes les relations intervenant entre eux provoque par nécessité la prise en compte d'une partie seulement d'entre eux, qui semblent les plus importants au planificateur. L'appréciation de l'importance est cependant toujours subjective, aussi certains facteurs très importants peuvent rester en dehors du plan, non pris en compte. Par ailleurs, l'impossibilité de contrôler pleinement les comportements individuels et collectifs fait que le déroulement effectif des phénomènes s'écarte parfois assez fortement du modèle prévu. D'autre part, la méticulosité des dispositions du plan et la réglementation minutieuse des comportements sociaux bloquent les mécanismes d'autorégulation et empêchent l'apparition d'actions spontanées susceptibles de corriger les dispositions du plan dans le sens voulu. Font

leur apparition, en revanche, des effets pervers qui sont le résultat d'actions adaptatrices incontrôlées. Ces quatre particularités déterminent les limites de la planification et laissent le champ libre aux phénomènes spontanés et incontrôlés. Malgré une très forte synonymie entre ces deux termes, il semble indispensable de les distinguer pour des buts pratiques. Les phénomènes et processus spontanés sont le résultat d'actions individuelles ou collectives d'individus ou groupes sociaux, découlant du besoin autotélique de création ou d'initiative individuelle. Les phénomènes et processus incontrôlés, par contre, ce sont des actions adaptatrices imposées par le fonctionnement défailant du système par rapport aux besoins et aux aspirations de l'individu, de l'institution ou de la communauté, et qui ont souvent aussi le caractère d'effets pervers.

LES PROCESSUS SPONTANÉS ET INCONTRÔLÉS DANS L'ESPACE AMÉNAGÉ ET LEURS EFFETS PERVERS

Malgré une forte réglementation des comportements en matière d'aménagement de l'espace, il existe cependant certains domaines permis, non interdits ou faiblement contrôlés. C'est précisément dans ces domaines que se développent des actions spontanées et des actions incontrôlées. Cela ne veut pas dire, bien entendu, que ces actions ne sont pas astreintes à des restrictions, mais les règlements juridico-administratifs existants et un contrôle inefficace permettent cependant une certaine liberté d'action.

La restriction essentielle concerne le droit de disposer de terrains constructibles, et elle est régie - en sus des règlements variés - par le plan d'aménagement de l'espace. Le propriétaire ou l'acquéreur du terrain ne peut l'aménager que conformément aux dispositions du plan. Une autre restriction résulte des règlements relatifs à la protection des terres arables, qui interdisent le changement du mode d'utilisation du terrain. Ainsi donc, un investisseur privé ne peut entreprendre la construction d'une maison individuelle

en zone urbaine que sur un terrain spécialement destiné à cet effet. Même une résidence secondaire doit être bâtie sur un terrain qui n'est pas classé comme terre arable.

Outre ces limitations en matière de localisation, il existe encore des règlements régissant la grandeur des maisons en construction: leur superficie habitable ne peut être supérieure à 110 m^2 /ou 140 m^2 dans certains cas exceptionnels/. Cette surface admissible de 110 m^2 concerne également la résidence secondaire. Sont également en vigueur d'autres règlements découlant du droit de la construction, qui impose les règles en matière de projets, de construction, de matériaux, etc.

Ces restrictions sont cependant communément inobservées. La violation des principes de la localisation se rencontre le plus fréquemment dans les zones suburbaines et à la campagne, où, en dépit de l'existence d'un plan désignant les terrains constructibles, les maisons sont construites par les investisseurs là où ils le veulent, ce qui conduit à une dispersion excessive de l'habitat par rapport aux exigences sur le plan de la formation de l'infrastructure technique, à un allongement du cadre bâti le long des routes et à un énorme chaos spatial. Se sont également soldées par un échec complet les tentatives d'imposition de la forme architecturale des maisons, au travers de catalogues de projets types ayant parfois pour ambition la régionalisation de l'architecture rurale.

L'architecture de la maison individuelle est donc l'expression des possibilités financières de l'investisseur, des matériaux constitutifs dont il dispose et de ses inclinations esthétiques. La forme prédominante de la maison individuelle est un parallélépipède au toit plat, que l'on rencontre en multiples variantes ne se différenciant que par leur grandeur et par le décor extérieur de la façade: porches, entrées en arc, balcons, texture et couleur des enduits, revêtement céramique des murs extérieurs. Nous avons donc affaire, dans ce cas-là, à la constitution d'un style architectural assez homogène et répandu tant dans la ville

qu'à la campagne, dont le prototype était la villa moderniste de l'entre-deux-guerres. Ce genre d'architecture rompt entièrement avec la tradition locale fondée sur l'architecture populaire dont le standing n'était absolument pas adapté aux besoins domiciliaires actuellement façonnés. Le sous-développement de la campagne et l'impétuosité des changements en matière de civilisation ont empêché la transformation évolutive de la maison traditionnelle, comme c'en a été le cas en Europe occidentale. Au cours des dernières années, surtout dans les villes, on peut observer l'apparition de nouvelles formes architecturales, individualisées par leurs caractères, qui se distinguent parfois par un niveau élevé de savoir-faire architectural. Ce sont là des exemples de la coopération de l'investisseur individuel et de l'architecte, qui, comme on le sait, a donné dans le passé de très bons résultats.

La réglementation bureaucratique de la grandeur de la maison individuelle fait que les investisseurs cherchent diverses possibilités d'accroissement de la surface habitable, utilisant à cet effet les règlements du droit de la construction se rapportant à l'habitabilité des locaux respectifs. La plus courante des actions est de manipuler la hauteur des étages. On peut ainsi obtenir des locaux habitables supplémentaires dans la cave ou au grenier lorsque le toit est incliné.

Comme il en résulte de tous les sondages de l'opinion publique réalisés sur ce sujet, environ les deux tiers des habitants de la ville désirent habiter dans une maison individuelle. La politique du logement de l'État ne tient absolument pas compte de ces préférences, et la construction de maisons individuelles dans les villes continue d'être d'une importance marginale dans la production domiciliaire globale, mais d'une importance relativement grandissante cependant par suite de la baisse constante de la production dans le secteur national du bâtiment. Malgré l'existence d'un soutien verbal, ce type de construction est en butte à une foule d'obstacles. Parmi les barrières essentielles,

il convient de citer le peu d'empressement des autorités municipales à assigner des terrains pour ce type de construction, car elles n'ont guère la possibilité de les doter des infrastructures indispensables, les énormes difficultés à se voir délivrer le permis de construire, le manque presque total de possibilités légales d'achat des matériaux de construction, la pénurie de main-d'oeuvre spécialisée, le montant minime du crédit à la construction susceptible d'être accordé /B. Jalo-wiecki, 1986/.

En dépit de ces entraves, le nombre de maisons individuelles actuellement en construction est d'environ 300 000, dont quelque 60 000 sont mises chaque année en service. Cela témoigne de fortes motivations de ce genre d'actions spontanées. Cette activité engageant l'initiative privée et des capitaux privés, qui semble être souhaitable au point de vue social, est cependant sujette à d'énormes limitations de la part de l'État, en particulier par le biais de la réglementation des matériaux de construction. Cette réglementation suscite de nombreux effets pervers sous forme de vols de matériaux de construction sur les chantiers publics et de reventes au marché noir. L'absence de petites entreprises spécialisées dans la construction de maisons individuelles est la cause des prestations consenties par les travailleurs du secteur public du bâtiment /services de transport, travaux directement sur le chantier d'une maison individuelle, etc./. Ces phénomènes désorganisent le travail des entreprises nationales de bâtiment, dont les travailleurs ont intérêt à ce qu'il y ait du désordre et du gaspillage sur le chantier, car il est alors plus facile de dissimuler les cas d'appropriation de matériaux et le travail noir. On assiste de la sorte à un accroissement considérable du prix de revient des appartements dans le secteur public du bâtiment. Les directions d'entreprise ne peuvent s'opposer à cet état de choses, dans la crainte que l'ordre et la discipline n'obligent les travailleurs, alors dépourvus de leurs revenus supplémentaires, à renoncer à leur travail.

Une autre manifestation de processus spontanés dans

l'espace aménagé est la construction de résidences secondaires. Ce phénomène a pris des dimensions assez massives au cours des années soixante-dix et a été une surprise totale pour les autorités, qui ne savaient comment faire face à cette pression sociale, d'autant plus que parmi les investisseurs se trouvaient de nombreux représentants de la bureaucratie centrale et régionale. On attribuait "ad hoc" des terrains, principalement dans des zones boisées appartenant au domaine public. C'est alors qu'a commencé aussi le lotissement en parcelles de villégiature de terres de basses catégories, exploitées jusqu'ici par des agriculteurs individuels pour lesquels c'était une source souvent non négligeable de revenus supplémentaires. De cette manière, dans les régions de montagne et de lacs pleines d'attrait ont été construit des groupements de résidences secondaires comptant de quelques dizaines à quelques centaines de maisons.

Nul n'avait prévu ce phénomène et plus particulièrement ses dimensions, aussi prend-il aussitôt un caractère tout à fait incontrôlé. L'absence d'une activité planifiée délibérée en la matière a, dans de nombreux cas, conduit à une surcharge considérable des espaces aménagés de la sorte et se sont manifestés des problèmes variés: pénurie d'eau, d'énergie, d'installations d'assainissement. La construction de maisons de vacances est un exemple probant de phénomène faisant boule de neige, à caractère anarchique, survenu dans une économie planifiée à réglementation poussée des attitudes individuelles. Il montre donc les limites de la planification, qui sont d'autant plus distinctes que son organisation bureaucratique en est plus rigide. Dans les conditions de décentralisation et de subjectivité des structures locales, la construction de maisons de villégiature pourrait être réalisée avantageusement pour chacune des localités concernées, c'est-à-dire d'une manière organisée, en mettant en place des infrastructures communes.

La construction de résidences secondaires n'est pas du tout le seul exemple de processus incontrôlés dans la sphère du repos. Un exemple aussi spectaculaire, ou même plus,

en était la construction de maisons de repos pour le compte d'entreprises d'État, qui a été amorcée au début des années soixante. La cause en était d'une part la stagnation du Fonds de Vacances des Travailleurs, car l'élargissement de l'infrastructure de loisirs n'était presque pas prise en compte dans les plans nationaux, d'autre part la libéralisation de l'affectation des ressources pécuniaires dont disposent les fonds sociaux d'entreprise. Dans cette situation, les entreprises respectives, et tout particulièrement les puissantes organisations économiques, ont commencé à réaliser par leurs propres moyens, en dehors du plan national, leur propre infrastructure de loisirs. L'accroissement du nombre de places à l'usage des vacanciers, au départ sous forme de bungalows assez primitifs, ensuite sous l'aspect de bâtiments durables, a été aussi bien très rapide qu'incontrôlé.

Ces phénomènes, intervenant dans le domaine non interdit, ont suscité nombre d'effets pervers ayant de graves répercussions spatiales, économiques et sociales. Premièrement, donc, les entreprises s'approprièrent de précieux terrains de loisirs dans diverses localités, pour y implanter leurs centres de vacances sans tenir d'aucun plan général d'aménagement, d'aucune coordination. Cela a bientôt conduit à la surcharge des infrastructures techniques existantes: insuffisance d'eau, eaux résiduaires déversées directement dans les cours d'eau et les lacs, pollution excessive de l'air atmosphérique par une multitude de chaufferies, localisations accidentelles ayant entraîné un chaos spatial. Par ailleurs, les investissements menés par les entreprises et réalisés par leurs propres équipes se sont avérés beaucoup plus coûteux.

Il s'est créé comme une sorte de rivalité entre les entreprises respectives, dont l'enjeu était la construction du centre de repos le plus magnifique et le plus luxueux. Les dépenses d'investissement y relatives étaient donc dissimulées dans le coût de production et les dépenses d'exploitation de l'entreprise promotrice. Les centres de vacances étaient parfois implantés dans des régions bénéficiant

d'un régime de protection, sans l'assentiment préalable de l'office de surveillance du bâtiment. Les autorités locales étaient en général impuissantes face à la force de percée de puissantes organisations économiques et fermaient souvent les yeux sur de telles actions arbitraires en échange des avantages matériels que celles-ci procuraient à elles-mêmes et/ou à leurs localités.

La conséquence sociale de ces processus a été une accentuation considérable des distinctions sociales en matière d'accessibilité au repos entre les travailleurs des branches économiques et entreprises respectives, qui résultaient d'une distribution chaotique des privilèges, en dehors des salaires habituels.

Tous ces effets pervers découlent du fait que le planificateur central ne prévoyait guère l'apparition de besoins de ce type, ni la tendance des entreprises à stabiliser la main-d'oeuvre par l'extension du système des privilèges extra-salariaux, et qu'il ne prenait pas en considération les lacunes existant dans la législation, qui permettaient de constituer des ressources de nature extra-légale. Lorsque ce phénomène s'est révélé avec toutes ses conséquences, on feignait officiellement de ne pas le remarquer, ce qui évidemment ne faisait qu'approfondir les effets pervers, qui allaient en s'amplifiant, tout particulièrement dans les années soixante-dix. Sous la pression de puissants investisseurs, les règlements relatifs à la protection de l'environnement et les plans d'aménagement de l'espace se sont montré totalement inefficaces.

Les jardins familiaux sont également un intéressant exemple d'actions spontanées dans l'espace aménagé. Les aspirations individuelles à posséder un jardin familial sont encouragées par les entreprises, car c'est pour elles l'un des genres d'activité sociale. Les organisations économiques servent donc dans ce cas-là de transmission aux aspirations individuelles. Disposant de plus grandes possibilités, elles obtiennent les terrains voulus pour y aménager des jardins familiaux, dont l'existence s'avère ensuite très longue

malgré une durée de validité limitée, car les usagers des jardins familiaux constituent un groupe de pression influent. Eu égard à une restriction considérable de l'action de la rente foncière, qui fait que "la terre est une valeur sans prix", il est possible que les jardins familiaux se maintiennent sur les terrains "chers" des quartiers périphériques de la ville. De cette façon, l'évolution de la ville est entravée, et la construction domiciliaire est reléguée dans la banlieue la plus éloignée. Cet effet pervers de la restriction de l'action de la rente foncière occasionne des frais économiques et sociaux énormes. Le second effet pervers découle du fait que les jardins familiaux sont situés fréquemment dans des zones à fortes émissions de poussière et de gaz en provenance d'établissements industriels, d'où les conditions microclimatiques nuisibles à la santé qui y règnent; aussi les produits fournis par ces terres sont-ils en principe impropres à la consommation en raison des pollutions variées qu'ils contiennent.

Cependant, comme le nombre de personnes désireuses de posséder un jardin familial est largement supérieur à la quantité de lots disponibles à cet effet, nous avons affaire à l'aménagement sauvage des terrains libres. Il s'agit de terres incultes de tout genre dans la ville, d'espaces libres dans des zones occupées par les chemins de fer et de bandes de terrains autour des bâtiments d'habitation. Cette appropriation illégale de l'espace est toutefois souvent sanctionnée a posteriori par les autorités administratives.

Les usagers des jardins familiaux y construisent des kiosques, qui sont quelquefois des exemples de la création architecturale et plastique spontanée. Bien que la grandeur et l'aménagement des kiosques soient strictement définis par la loi, un grand nombre des usagers la transgressent en y construisant des quasi-logements adaptés à l'habitation durant toute l'année. Ainsi, les jardins familiaux peuvent se transformer, en conséquence de la crise du logement croissante, en zones d'habitation miséreuses conduisant

à la création de bidonvilles dans l'espace urbain polonais.

La restriction de l'action de la rente foncière, qui crée des possibilités de planification volontariste de l'espace, provoque également une foule d'autres effets pervers, parmi lesquels citons l'appropriation anticipée de l'espace par les industries et d'autres institutions, qui ne l'aménage que partiellement ou pas du tout et attendent d'avoir les moyens d'y entreprendre des investissements. C'est ainsi que font leur apparition de nombreuses friches urbaines. L'aménagement de l'espace est entravé également par le plan, qui lui-même crée des friches urbaines sous l'aspect de terrains constructibles devant être aménagés à une date indéterminée. Les tendances incontrôlées qui se manifestent dans l'aménagement de l'espace sont donc dues également au plan urbanistique, qui est d'une part excessivement détaillé, d'autre part trop général. Dans le premier cas, le plan décide de l'affectation des terrains et même des lots respectifs; dans le second cas, il n'a absolument pas intérêt à savoir qui, quand et pour combien aménagera ces espaces. Ce mode d'élaboration des plans nécessite, sous l'influence des besoins courants, la mise en oeuvre de multiples actualisations, ce qui conduit en fait à des modifications fondamentales du projet initial, qui sont ensuite rationalisées a posteriori par la version suivante du plan.

L'observation de la manière effective de constitution de l'espace mène à la conclusion que la planification urbaine moderne est un instrument moins efficace semble-t-il que le traditionnel plan d'alignement, qui détermine l'alignement des bâtiments dans la rue, la largeur de cette dernière et la hauteur des bâtiments. En témoigne, par exemple, l'ordre spatial des quartiers d'habitation datant du XIX^e siècle, en comparaison avec le chaos non seulement de grands ensembles d'habitation, mais aussi des rues non historiques des cités polonaises reconstruites après la Seconde Guerre mondiale.

L'inefficacité des plans d'aménagement de l'espace se manifeste également par l'existence de cités résidentielles dégradées et dépréciées, ainsi que d'établissements industriels particulièrement incommodes, où n'est respectée aucune des normes relatives aux diverses pollutions chimiques émises dans l'air atmosphérique ou déversées dans les eaux superficielles. Une telle situation se rencontre surtout dans les vieux centres industriels, dont les plans consécutifs d'aménagement spatial prévoient, depuis des dizaines d'années, la nécessité de transformer et de moderniser les entreprises.

Sont transgressés massivement les règlements sur la protection de l'environnement, qui sont en général contradictoires non seulement aux intérêts particuliers des entreprises et branches industrielles respectives, mais aussi - et surtout - à la stratégie de l'industrialisation forcée et de la politique de maximisation de la production. La préférence donnée aux avantages immédiats au détriment des pertes à long terme de nature générale, est un cas particulier d'acceptation à bon escient des effets secondaires négatifs empêchant la constitution d'un environnement sain.

Des effets pervers particulièrement nombreux ont été suscités par la politique de l'habitat de l'État, qui était fondée sur les principes suivants: stricte réglementation de la surface habitable attribuée aux citoyens en fonction du nombre de personnes dans la famille, en faisant presque abstraction de ses revenus. Le logement est ainsi devenu un bien social acquis en dehors du marché indépendamment de son apport de travail et de sa place dans la structure sociale. L'attribution par décision administrative de logements à loyer symbolique était justifié, dans une certaine mesure, juste après la Seconde Guerre mondiale. Au fil des années, ce système est devenu une sérieuse entrave à la résolution des problèmes du logement et du mécontentement croissant des citoyens. La conséquence de ce genre de politique a été également l'établissement de normes déterminant la surface des logements et l'équipement standard

admissible de ceux-ci. Limitée de la sorte, la surface du logement n'était pas adaptée aux besoins croissants et exerçait en plus une pression en vue de la construction de nouveaux logements. Le loyer symbolique, qui ne couvrait qu'une fraction minime des frais d'exploitation, a été la cause de la dépréciation progressive des ressources domiciliaires, tout d'abord de celles qui sont sorties intactes de la dernière guerre, ensuite des ressources nouvelles, en particulier de celles qui formellement appartenaient à des particuliers, mais en vérité restaient à la disposition des offices d'attribution de logements sociaux, qui ne s'intéressaient toutefois pas de leur entretien et de leur réparation.

Outre la dépréciation des ressources domiciliaires, cette politique a provoqué et consolidé les attitudes revendicatives des citoyens envers l'État. Ils exigeaient en effet la réalisation de leur droit au logement en tant que bien social, ainsi que l'extension des privilèges pour certains mérites, car, bien que chacun ne pût obtenir qu'un nombre de mètres déterminé de surface habitable, il en était qui pouvaient en recevoir plus à titre "d'utilité sociale". Finalement, il y avait de nombreux cas de corruption de fonctionnaires, qui "vendaient" les titres d'attribution de logements ou fermaient les yeux sur les situations où les locaux étaient accordés sans tenir compte des normes.

Dans son aspect extrême, cette politique s'est maintenue jusqu'en 1965, date à laquelle il a été décidé, compte tenu des difficultés croissantes en matière de logements, d'engager dans la construction les moyens pécuniaires des citoyens. Cela s'est fait par le biais des coopératives d'habitation spécialement créées à cet effet, qui étaient des institutions d'investissement et d'exploitation dans le domaine de l'habitat. Bien qu'étant formellement autonomes, les coopératives faisaient partie d'un organisme bureaucratique gigantesque dirigé par des unions centrales et régionales /de voïvodie/ des coopératives de construction à usage d'habitation. Formellement, de l'attribution d'un logement

décidaient le nombre d'années d'attente en qualité de membre et l'ordre chronologique en découlant, mais en réalité en décidait la bureaucratie municipale ou régionale /de voïvodie/, car les coopératives d'habitation étaient obligées de mettre à la disposition des autorités un nombre déterminé de logements, qui étaient destinés à des travailleurs d'importantes entreprises et institutions, ainsi qu'aux personnes contraintes de déménager de maisons ayant subi des destructions ou devant être démolies. En fait, les coopératives ne disposaient que de la moitié des habitations construites. Dans les années soixante-dix ont été enregistrées des situations extrêmes où les personnes figurant sur la liste d'attente ne recevaient pas plus que la cinquième partie des logements. La qualité de membre d'une coopérative n'était qu'apparente, car les membres n'avaient aucune influence sur le processus d'investissement et sur la gestion des biens de celle-ci, malgré qu'ils y avaient leur apport financier. Dans la construction coopérative étaient encore évidemment en vigueur les normes standards en matière de surface des logements construits et de peuplement. L'"accès au logement" coopératif, outre sa fonction consistant à drainer des capitaux, n'apportait pas de changements notables au système précédent. Les loyers symboliques, ainsi que les normes rigides de peuplement qui étaient une entrave à l'amélioration des conditions d'habitation au travers de l'échange entre locataires, ont été maintenus. Un autre élément négatif était la mise en place d'une nouvelle organisation bureaucratique monstrueuse, dont le coût d'exploitation grevait le fonds de construction à usage d'habitation.

Le système a été de nouveau modifié en 1972, lorsque l'on adopta le principe du rachat des logements étant la propriété de l'État /y compris les logements coopératifs/. Il a donc été admis le fonctionnement du marché, bien qu'étayé de mesures restrictives, car les logements pouvaient faire l'objet de transactions entre les citoyens. Cette modification avait également pour but principal de

drainer des capitaux. En effet, les sommes obtenues de la vente des logements allaient renforcer le budget de l'État et non pas, par exemple, le fonds des réparations. Le propriétaire du logement était tenu de payer le montant des charges d'exploitation et de réparation du bâtiment. Il a été établi des taxes fixes qui ne tenaient pas compte cependant de l'inflation, ce qui est à la base des problèmes ultérieurs intervenus dans le domaine de la revalorisation de ces sommes. Une tentative d'augmentation du montant des charges à payer est apparue incompatible avec la législation en vigueur et a été rejetée, dans les années quatr-vingt, par décision du Tribunal Constitutionnel.

Dans le courant des années quatre-vingt, d'autres amendements ont été adoptés dans le système en question. Le marché du logement a de nouveau été soumis à des limitations, par l'introduction du principe qu'un seul logement possédé en toute propriété par une famille peut être soustrait aux restrictions, et par l'application d'un impôt très élevé sur le revenu obtenu de la vente. Cela n'a fait qu'accroître le caractère spéculatif du marché du logement. On a également introduit le principe que le propriétaire d'une maison multifamiliale a le droit de disposer librement des logements inhabités. Ce règlement, dont l'objectif était d'encourager les propriétaires à s'intéresser plus à leurs biens-fonds, ne semble pas avoir une quelconque importance pratique, car l'usufruit d'un logement dans une maison privée peut être transmis, conformément à la législation en vigueur, à de proches parents.

Comme on le voit de cette brève revue de l'évolution de la politique du logement, son caractère restrictif est resté inchangé malgré les amendements introduits. Il semble que sans suppression des restrictions existant dans ce domaine, sans mise en place d'un véritable marché du logement et sans revalorisation des loyers, il n'y a aucune possibilité de résoudre les problèmes du logement. Bien entendu, cela demande le transfert de fonds de consommation collective du secteur de l'habitat vers la sphère de con-

sommatation individuelle, de même que la seule application d'une aide subjective de l'État en faveur des personnes qui se trouvent dans une situation matérielle particulièrement difficile.

La politique du logement actuellement en vigueur occasionne la dévastation du patrimoine durable, aussi bien que la pétrification d'un mode irrationnel d'exploitation des logements et de la structure socio-spatiale de la ville. Les difficultés en matière d'échange de logements, qui sont dues aux restrictions s'y rattachant, provoquent d'une part l'immobilisation de certaines personnes dans un logement indépendamment de l'évolution de la famille et du cycle de vie, et rendant difficile la mobilité dans l'espace; d'autre part certains ont un logement trop petit et d'autres trop grand par rapport à leurs besoins et à leurs possibilités financières. Cela influe d'une manière essentielle sur l'organisation de la vie quotidienne, sur le fonctionnement de la ville et, dès lors, sur toute l'économie nationale.

L'uniformisation de la grandeur des logements et de leur standing fait que les habitants de la ville vivent dans un espace qui ne correspond que dans une très faible mesure à leurs besoins et à leurs imaginations. D'où se manifestent des tendances à adapter cet espace. Ce phénomène prend de l'ampleur, car presque tous les usagers commencent, dès qu'ils ont les clés du nouveau logement en main, à l'adapter. On change alors l'ordonnance intérieure, on démolit des parois ou on en fait de nouvelles, on change la disposition des installations sanitaires, on transpose les revêtements de sol, on pose des boiseries. Ce qui plus est, les projecteurs prévoient parfois la possibilité de faire des adaptations et augmentent en conséquence, par exemple, la surface des cages d'escalier et des corridors, qui peuvent être ensuite incorporés à l'appartement. Les normes restrictives ne concernent en effet que les logements et non pas l'espace de communication. Les plus prévoyants, s'ils ont de telles possibilités, se mettent d'avance en rapport avec des

ouvriers de l'entreprise de bâtiment, qui - sur commande privée évidemment - se chargeront de l'exécution des travaux d'adaptation. Cela n'est guère facile, car les commissions de réception technique ne tolèrent pas ce genre de pratiques. Les transformations ont donc lieu en général après la mise en exploitation du logement, bien qu'elles soient effectuées, en fait, par les mêmes ouvriers qui en étaient chargés auparavant des finitions. Les effets pervers résultant de l'uniformisation bureaucratique de la surface et du standing des logements sont très importants. On a affaire avant tout à un gaspillage énorme de matériaux de second-oeuvre, que l'on jette et remplace par d'autres de meilleure qualité; on gaspille également la main-d'oeuvre, il existe comme un encouragement du travail mal fait, car à quoi bon se dépenser s'il faut ensuite tout recommencer à nouveau. On est en présence d'un marché du travail noir, car le locataire commande souvent aux travailleurs de l'entreprise de bâtiment des travaux qu'ils exécutent durant les heures de travail et en utilisant des matériaux de l'entreprise.

LES LIMITES DE LA PLANIFICATION URBAINE

Cette brève revue de certains processus spontanés et incontrôlés dans l'espace aménagé montre que la planification totale, quelle que soit la sphère d'action concernée, ne prend en considération que les phénomènes et processus qui, au point de vue subjectif du planificateur central, sont considérés comme les plus souhaitables. Le planificateur central définit donc sa propre hiérarchie d'objectifs et s'efforce de les imposer à la société, c'est-à-dire aux individus, aux groupes sociaux, aux institutions et aux organisations, qui souvent ont des systèmes différents de valeurs et d'autres hiérarchies d'objectifs. Cette situation fait que dans les sphères non interdites ou faiblement contrôlées /le contrôle n'étant jamais parfait/ se manifestent des phénomènes et des processus spontanés et incontrôlés, qui surprennent le pouvoir central et détruisent l'harmonie "idéale" du plan. D'autre

part, les tentatives de planification détaillée des situations et des comportements individuels et collectifs, puis de leur réglementation, occasionnent des actions adaptatrices de la part des sujets concernés, qui sont des effets secondaires de cette planification et de cette réglementation, et ont très souvent l'aspect d'effets pervers nuisibles non seulement du point de vue du pouvoir central, mais aussi du point de vue de diverses catégories sociales et/ou institutions. Souvent faciles à prévoir, ils ne sont cependant pas pris en considération par le pouvoir central, qui se caractérise par sa foi magique en l'efficacité des régulations émises. S'il apparaît malgré tout que cette efficacité n'est pas grande, on met alors en marche toute une spirale de contrôles et de répressions. Les auteurs de la réglementation essaient également de faire retomber la responsabilité de l'apparition des effets pervers sur d'autres, n'avouant pas évidemment qu'ils en sont les responsables. Fréquemment, lorsque l'on justifie une action, on fait également référence au principe du "moindre mal". Ce voile idéologique a pour objet de cacher le fait que la réglementation, en tant que moyen de manipulation des comportements humains, augmente l'étendue du pouvoir possédé, car on peut alors distribuer à discrétion aux individus et aux groupes respectifs des biens déterminés, tels que: localisations avantageuses, jardins familiaux, logements, matériaux de construction, etc.

La planification totale et la réglementation généralisée détruisent les mécanismes d'autorégulation, tandis que les effets pervers qui en découlent agissent en conséquence destructivement sur le plan social et sont à l'origine du dérèglement du système en place.

Ce système a créé des conditions indéniablement favorables à la réalisation du modèle organisationnel de planification de l'espace, car la suppression de l'action de la rente foncière et d'autres mécanismes du marché a permis la constitution volontariste de l'espace; d'autre part, le planificateur central, qui traitait l'espace uniquement comme moyen de

réalisation de l'accroissement économique, n'avait nullement l'intention de réaliser tous les postulats du modèle, mais seulement ceux qui pourraient lui servir pour atteindre l'objectif principal qu'il s'était désigné. De cette manière, les créateurs de la version moderne du modèle d'organisation imposée du cadre spatial de vie et de travail de l'homme sont à vrai dire tombés dans le piège qu'ils avaient posé eux-mêmes. En effet, ce ne sont pas eux, mais les grandes organisations économiques et bureaucratiques qui sont devenues les véritables acteurs de la constitution sociale de l'espace. Les architectes-urbanistes ont cependant fourni les modèles et les concepts de constitution de villes, de quartiers, de maisons et de logements, dont la réalisation s'est avérée cependant très éloignée des prévisions des auteurs. Le problème ne consistait toutefois pas dans l'existence de tel ou autre défaut dans le projet ou dans des vices de construction. Le malentendu essentiel résulte de l'inversion des valeurs dans le modèle d'urbanisme moderne, car ce ne sont pas les individus et les groupes sociaux qui doivent s'adapter aux villes, quartiers, maisons et logements construits par les architectes-urbanistes, mais au contraire les formes spatiales doivent être compatibles avec les besoins et aspirations culturellement et socialement justifiés des hommes. Cette inversion des valeurs est à l'origine de la contradiction fondamentale entre la vision technico-esthétique de l'architecte-urbaniste et la pratique d'habitation et d'usage quotidien de l'espace. La prééminence de cette vision dans les projets urbanistiques et architecturaux a provoqué une contradiction entre les fondements théoriques et les conditions politiques et économiques de leur réalisation.

Ces contradictions ont engendré des processus incontrôlés d'aménagement de l'espace, car les fonctions normatives et créatrices du modèle organisationnel de planification spatiale ont totalement éliminé les fonctions régulatrices.

Dans les laboratoires d'études étaient élaborées des versions consécutives de plans nationaux, régionaux et

locaux, alors qu'en réalité on pouvait observer le processus incontrôlé d'accroissement des agglomérations urbaines, la surindustrialisation de nombre de régions et de villes, la forte détérioration de l'environnement. De gigantesques ensembles de grands bâtiments collectifs d'habitation, aux logements petits, mal faits et dépourvus parfois du confort le plus élémentaire, ont été mis en place en grand nombre. Le goulot d'étranglement de l'évolution de toutes les villes, c'est les infrastructures techniques et les transports en commun. Ces derniers non seulement compliquent la vie des habitants, mais aussi le fonctionnement des entreprises industrielles. Il existe à l'intérieur des villes d'importantes réserves de terrains libres ou mal aménagés, alors que l'on construit de grands ensembles d'habitation dans les périphéries, loin du centre, ce qui implique la mise en place d'infrastructures très coûteuses. Tels sont dans leurs lignes générales les résultats de la réalisation du modèle dans la réalité effective.

Les processus effectifs de constitution de l'espace montrent les limites de la planification: plus elle entre dans la sphère de l'utopie, plus diminue son rôle dans le monde réel. Aucune ville, aucun fragment de l'espace ne peut être en une seule fois projeté et réalisé dans une forme achevée, car il devient irrémédiablement une oeuvre défectueuse. L'urbaniste doit seulement créer les conditions nécessaires au développement organique des structures spatiales évoluant sous l'impact d'imaginaires et de besoins humains changeants. La création de ces conditions, c'est l'association des intérêts collectifs et individuels, l'optimisation de l'utilisation de l'espace et la minimisation des conflits en découlant.

BIBLIOGRAPHIE

- Boudon R., Effets Pervers et Ordre Social, Paris 1977.
Choay F., "Sémiologie et urbanisme", dans: Le sens de la ville, Paris 1972.

- Giedion S., *Przestrzeń, Czas, Architektura /Espace, Temps, Architecture/*, Warszawa 1968.
- Jałowicki B., *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni /Constitution sociale de l'espace/*, Warszawa 1987.
- Jałowicki B., *Spontaniczne i żywiołowe procesy w gospodarce przestrzennej /Processus spontanés et incontrôlés dans l'espace aménagé/*, Institut de l'Économie Spatiale de l'Université de Varsovie, 1987 /polycopié/.
- Lévy F.-P., Segaud M., *Anthropologie de l'espace*, Paris 1983.
- Pevsner N., *Historia architektury europejskiej /Histoire de l'architecture européenne/*, Warszawa 1979.
- Siemiński W., *Cele społeczne w koncepcjach osiedla mieszkaniowego. Ideologia a praktyka /Objectifs sociaux dans les conceptions d'une cité résidentielle. Idéologie et pratique/*, Université de Łódź /texte dactylographié de thèse de doctorat/.
- Syrkus H., *Ku idei osiedla społecznego /Vers le concept de la cité sociale/*, Warszawa 1976.
- Vernant J.-P., *Les origines de la pensée grecque*, Paris 1967.
- Wujek J., *Mity i utopie architektury XX wieku /Mythes et utopies de l'architecture du XX^e siècle/*, Warszawa 1986.

Jeanine COHEN

LE TERRITOIRE FRANÇAIS, LES MUTATIONS INDUSTRIELLES ET LA QUALIFICATION DES EMPLOIS

L'espace économique français est façonné essentiellement par l'initiative privée /depuis près de deux siècles par le capital/.

Mais depuis plus longtemps encore, l'initiative de l'État joue un rôle important /Louis XIV et le colbertisme, le jacobinisme centralisateur de la Révolution de 1789, la politique napoléonienne, le gaullisme, l'union de la gauche en 1981.../. L'État souhaite encadrer, c'est-à-dire aider mais aussi guider l'initiative privée, en vue de la faire converger avec l'intérêt national.

Dans la phase du gaullisme - de la fin des années 50 à 1975 - l'État a tenté d'une part d'aider à la reconversion des zones industrielles en déclin /le Nord, par exemple/, ce qui n'a guère réussi, et d'autre part de canaliser l'installation des nouveaux emplois industriels hors de l'agglomération parisienne.

Ce deuxième objectif a bien été atteint. On peut toutefois se demander si cela résulte avant tout de la volonté des planificateurs.

Avant même la mise en place /en 1963/ de la DATAR, institution chargée de primer ces "décentralisations industrielles", le mouvement d'implantations d'usines nouvelles loin de l'agglomération parisienne avait pris une grande ampleur.

D'un autre côté, à partir du milieu des années 70, on a abandonné de fait cette politique: la crise économique et les suppressions d'emplois industriels, surtout les moins qualifiés, ont rendu caduque une action qui apparaît donc davantage comme un accompagnement du déploiement des

capitaux industriels que comme l'organisation de la décentralisation.

Au-delà du discours sur le rééquilibrage spatial par le désengorgement de Paris et la modernisation des régions sous-industrialisées, qu'en a-t-il été de la dynamique récente de l'espace français en ce qui concerne l'industrie et les emplois?

I. MISE A JOUR STATISTIQUE DES MUTATIONS

En 30 à 35 ans, la structure d'activités de la société française a connu de très grands changements.

Urbanisation de la population

De 43% en 1954, la part de la population rurale est descendue à moins de 27% en 1982: le mouvement plus que séculaire qui a inversé les proportions des populations rurale et urbaine s'est donc accéléré dans cette période.

Le milieu urbain est par nature le lieu de concentration des emplois non agricoles, et particulièrement des emplois industriels: d'après notre source /l'enquête "Structure des Emplois" du Ministère du Travail/, en 1981, près de 87% d'entre eux sont localisés dans des villes et agglomérations urbaines /de 2 000 habitants au moins/. Parmi les 13% restants, plus de 9% sont localisés à la périphérie des agglomérations, dans les communes rurales des "zones de peuplement industriel et urbain" /ZPIU/.

Chute des emplois productifs les plus traditionnels

- Dans un premier temps, l'emploi agricole chute, tandis qu'on assiste à un essor de l'emploi non agricole.

De 27% des actifs de France en 1954, les agriculteurs tombent à 10% en 1975 - encore ces pourcentages, indiqués par les recensements généraux de population /RGP/ de l'INSEE, sont-ils sous-estimés, car /plus encore en 1954

qu'en 1975/, on ne recense le plus souvent comme actif que le chef de ménage.

Réciproquement, les emplois non agricoles se gonflent, surtout ceux du secteur tertiaire /de 38% à 51%/, mais l'emploi industriel progresse lui aussi /de 36 à 39%/.

On assiste donc à une diffusion rapide du fait industriel.

- Dans un deuxième temps, l'emploi industriel chute à son tour, tandis que seul l'emploi tertiaire continue à croître /graphique ci-dessous/.

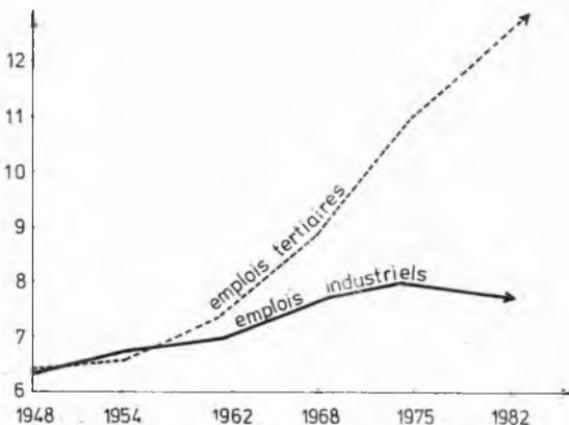


Fig. 1.

Les deux temps de cette chute des emplois les plus directement productifs /emploi agricole, emploi industriel/ sont mis en évidence dans le tableau récapitulatif qui suit.

Évolution de la repartition sectorielle de l'emploi
en France /en %/

	1954	1962	1968	1975	1982
Agriculture	27	20	15	10	8
Industrie	36	38	39	39	34
Tertiaire	38	42	46	51	58

Source: INSEE, TRP n^o73, La Documentation Française, 1977
et RGP 1982, sondage au 1/20^o.

Développement du salariat, notamment par l'entrée massive des femmes dans la population active salariée

Le déclin de l'emploi agricole, qui est pour l'essentiel non salarié, a renforcé la part du salariat /des 2/3 aux 5/6 de l'emploi intérieur entre 1954 et 1974/ mais même la part de l'emploi non salarié non agricole a reculé de 13% à moins de 10% de l'emploi intérieur total /J.-Y. Collet, 1984/.

Malgré l'arrêt ultérieur de cette croissance, la part des salariés au sein de la population active ayant un emploi reste plus élevée en 1982 /82,5%/ qu'elle ne l'était en 1975 /82%/ . Ceci représente toutefois un sérieux freinage du mouvement précédent puisque ces taux étaient de 75% en 1968 et 72% en 1962. S'il n'y a pas de renversement de la tendance en %, c'est que les chômeurs, dont le nombre s'élève considérablement, ne trouvent que très peu de possibilités de s'employer hors du salariat.

L'une des composantes importantes de ce développement du salariat a été l'entrée massive des femmes dans la population active salariée: emploi tertiaire en expansion des villes en croissance, et, à la base de ce processus dans les régions les plus agricoles de la France de l'Ouest, emploi industriel nouveau des établissements "décentralisés". On en évoquera plus loin la traduction spatiale.

Au total, le taux d'activité des femmes n'a cessé de croître de 1968 à 1982:

Taux d'activité par sexe et âge - 1968 - 1975 - 1982
en %

Age	hommes			femmes			Age	hommes			femmes		
	68	75	82	68	75	82		68	75	82	68	75	82
20-24	83	82	79	62	66	67	40-44	97	97	96	43	49	62
25-29	95	95	93	51	63	71	45-49	95	95	95	45	50	53
30-34	97	97	96	42	55	67	50-54	91	92	91	48	48	54
35-39	97	97	97	41	51	65	55-59	82	82	77	42	42	45
							60-64	66	54	39	32	28	22

Source: INSEE

Élévation générale de la qualification

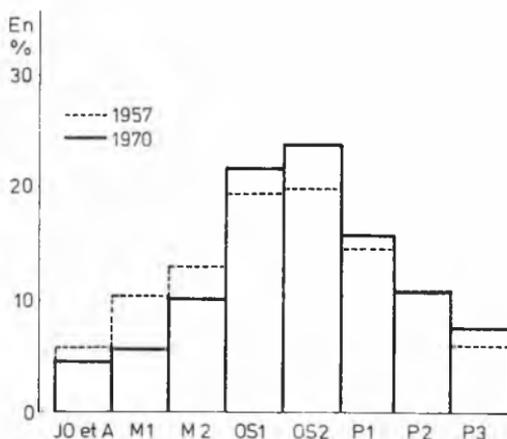
Nous nous intéressons au système productif français et aux mutations industrielles: pour cette raison, nous nous limitons ici à l'emploi productif. A l'intérieur de celui-ci, le profil "cadres-qualifiés-non qualifiés" s'élève:

Évolution du profil de l'emploi productif en France

	cadres	qualifiés	non qualifiés
1969	14%	48%	38%
1977	17%	49%	34%
1981	18%	51%	31%

Source: Enquête "Structure des Emplois"

Étant donné qu'à la date-charnière de 1975, ce mouvement transparaisait à peine derrière la multiplication récente d'emplois d'ouvriers spécialisés /"O.S.", typiques de la taylorisation/, une discussion s'était ouverte sur la question de l'élévation ou de l'abaissement de la qualification.



JO: jeunes ouvrier, A: apprentis

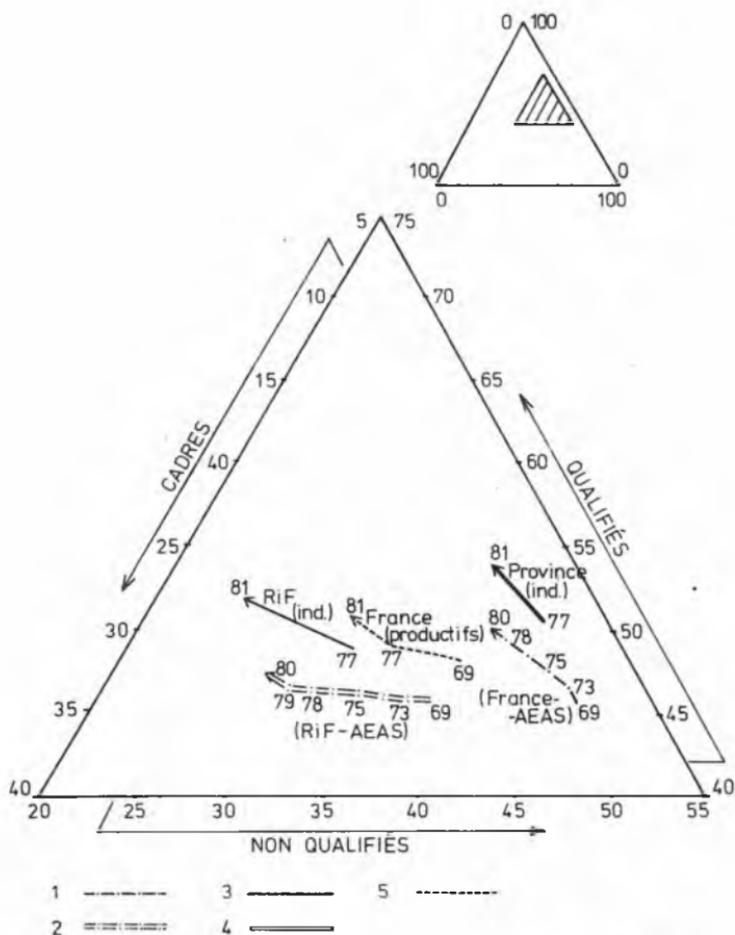
Source: ministère du Travail et de la participation.

Extrait de M. Cezard, 1979.

Fig. 2. Répartition, en 1957 et 1970, des ouvriers selon le niveau de qualification, dans l'ensemble des industries de transformation.

Le graphique de la répartition des qualifications ouvrières en 1957 et 1970 montre que, si elle était indiscutable entre ces deux dates, la croissance du groupe des O.S. s'est faite alors au détriment des ouvriers moins qualifiés /les manoeuvres/ et non des ouvriers qualifiés /"professionnels"/.

La comparaison des différentes sources dont on a pu disposer au début des années 80 a permis de trancher en montrant que toutes concluaient à une élévation de la



Source: ESE

- Industries de transformation /code AEAS/ : 1 - France entière, 2 - Région Ile-de-France /RiF/; - Industries hors Bâtiment: 3 - Province, 4 - RiF; - Emplois productifs /tous secteurs/ 5 - France entière

Fig. 3. Évolution de la qualification des emplois productifs 1969-1981 /en %/

qualification, particulièrement bien éclairée par le choix que l'on a fait d'intégrer les ingénieurs-cadres et techniciens au collectif productif et de distinguer la région parisienne /Ile-de-France/ des autres régions /la province/.

De très grande ampleur, comme on le constate, le remodelage du système productif national et du profil socio-professionnel de la société française depuis le milieu des années 50 s'est ordonné en deux périodes distinctes.

II. CROISSANCE ET CRISE: CARACTERISATION DES ESPACES - QUALIFICATIONS ET ACTEURS

L'histoire des degrés respectifs de pouvoir des différents acteurs économiques /entreprises, pouvoirs publics/ et des structures sociales des différents espaces de la France désigne les années 1973-1975 comme l'articulation entre une période de croissance, "les trente glorieuses" de J. Fourastié /1979/, et l'ouverture d'une crise de longue durée, crise de l'emploi surtout, crise structurelle qui s'accompagne de grandes mutations de la géographie industrielle et de la géographie des emplois en France.

Dernières années de la croissance /avant 1975/: les "décentralisations industrielles" - qualifications et sexes différencient nettement les espaces.

Un ensemble de traitements effectués sur l'enquête "Structure des Emplois" a permis de montrer le partage du territoire français selon ces deux critères de la qualification et du sexe à deux échelles: l'échelle infra-régionale de l'arrondissement-bassin d'emploi; l'échelle "hiérarchie urbaine" prenant en compte le degré d'urbanisation de la commune du lieu de travail.

- Bassins d'emplois:

Le travail à cette échelle permet de dessiner un zonage de la France qui met bien en relief le lien entre crois-



Fig. 4. France - arrondissements

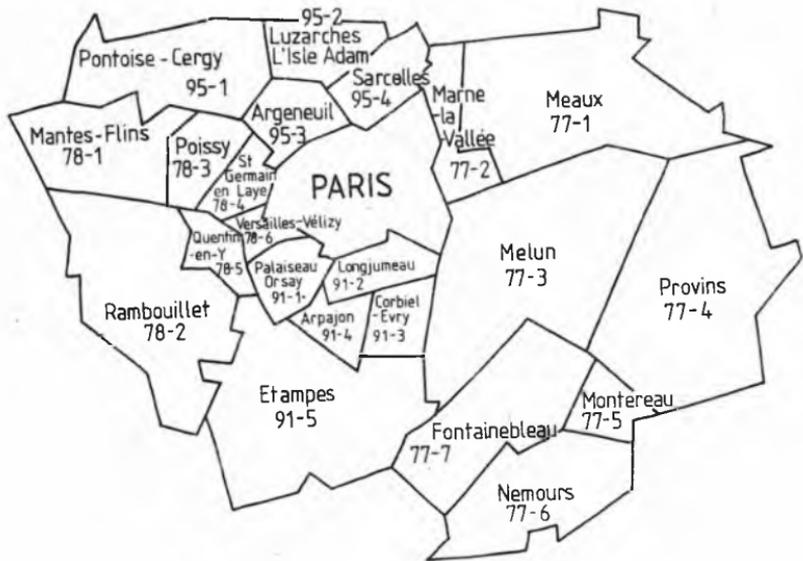


Fig. 5. Ile-de-France: zones d'emplois; a/ départements de la 2^{eme} couronne

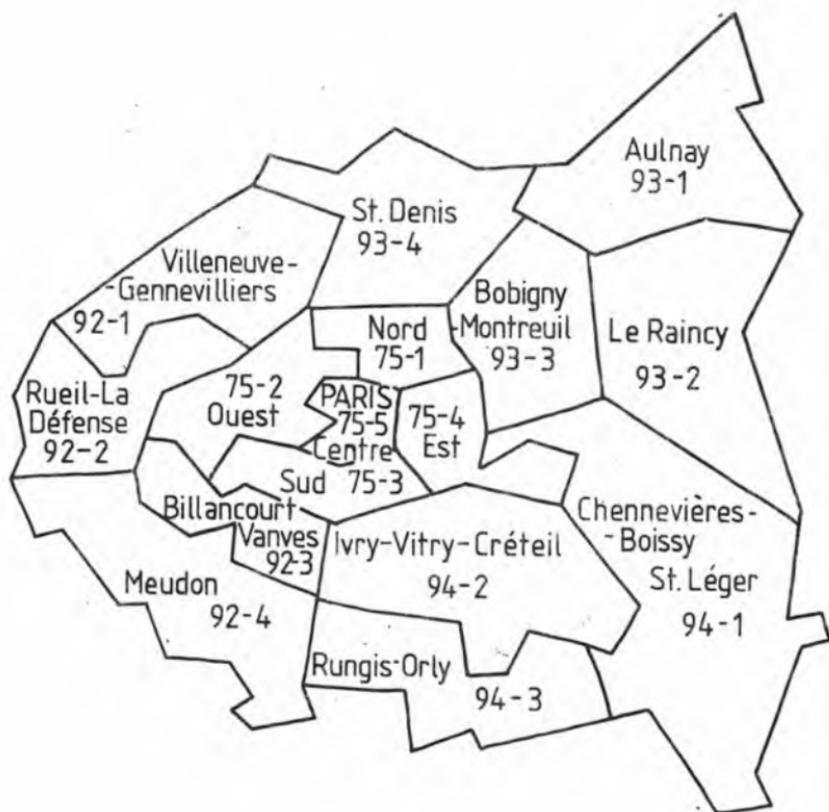


Fig. 6. Ile-de-France: zones d'emplois; b/ Paris et les départements de la 1^{ère} couronne

sance économique, constitution de grands groupes industriels nationaux /le plus souvent d'origine parisienne/ et multiplication des emplois industriels en province.

Ces emplois, essentiellement de fabrication, le plus souvent non qualifiés, s'implantent dans les villes petites et moyennes des régions jusque-là sous-industrialisées: Bassin parisien stérilisé par une attraction parisienne plus que séculaire, Ouest rural, ainsi que dans de grandes villes du Midi /Toulouse, par exemple/.

Notre cartographie /J. Cohen, 1981 et 1985/ a grandement montré par les hauts indices de femmes non qualifiées de la production, les deux "fronts pionniers" successifs qui s'établissaient en 1969 dans l'auréole externe du Bassin parisien /quoique peu à l'Est/, puis en 1977 loin à l'Ouest sur le Massif armoricain, les pays de la Loire et jusque vers le Massif central /Auvergne, Dordogne, Lot/. Ces indices, rappelons-le, étaient calculés à partir des données des enquêtes "Structure des emplois" du Ministère du travail pour les années 1969, 1977 et 1981. La base 100 représentait le ratio: pourcentage de la catégorie d'emplois dans la zone, pourcentage de la catégorie d'emplois dans la France entière.

Cette progression se marque par le changement dans la classe des plus hauts indices des emplois non qualifiés féminins entre 1969 et 1977:

-

Abbeville, Beauvais,
Clermont de l'Oise,
Vervins, Montdidier,
Nogent-s/Seine, Sens,
Clamecy, Dijon, Bayeux,
Bernay, Chartres, Alençon,
Angers, St-Jean d'Angély,
Carpentras, Apt, Le Vigan
et Céret.

+

Dreux, Châteaudun, Mayenne,
Fougères, Morlaix, Lannion,
Chateaulin, Pontivy, Segre,
Saumur, La Flèche,
Châteauroux, Châteauchinon,
Chinon, Châtellerault,
Bellac, Issoire, Sarlat,
Cahors, Neyrac, Boulay-
Moselle, Beaune, Louhans.

Oeuvre de grands groupes industriels essentiellement, puisque d'après B. Ferniot /1976/: "Dix entreprises seulement ont créé le quart des emplois décentralisés: Renault, Thomson-CSF, Sniac, Saviem, Citroen, La Radiotechnique, D.B.A., Creusot-Loire, Honeywell-Bull et Kleber-Colombes", ce développement, y compris chez les femmes, de l'emploi taylorisé - de type fordien - a été le vecteur d'un changement de mode de vie dans les régions rurales. Comme on l'a évoqué, il a induit de nombreux emplois tertiaires liés à la reproduction sociale /enseignement, santé, centres commerciaux.../, emplois dévolus encore plus fréquemment aux femmes que l'emploi industriel lui-même.

Désigné à l'époque sous le vocable de "décentralisation industrielle", ce mouvement apparaît comme l'application du modèle fordien de production de masse par la mobilisation d'une main d'oeuvre sans qualification industrielle, mais nombreuse.

Le déploiement sur de larges espaces provinciaux traduit la difficulté à continuer le système d'attraction de main d'oeuvre extérieure /provinciaux, étrangers d'abord européens, puis africains et récemment asiatiques/ pratiqué par les grandes usines de la région parisienne. L'exemple le plus connu est celui des constructeurs automobiles.

Dynamisés par cette augmentation massive de la production, d'une part, et par l'élargissement du marché intérieur que représentait le développement du salariat d'autre part, ces grands groupes industriels ont pu renforcer considérablement leur potentiel de recherche-conception de nouveaux produits, dont les emplois ont été maintenus là où se trouvent les réserves de main d'oeuvre très qualifiée, c'est-à-dire pour l'essentiel à Paris.

Face à cet élargissement de la zone d'influence parisienne et de la division du travail à partir de la capitale, des espaces gardent encore des spécificités antérieures ou une plus grande autonomie, qui se marquent dans les deux cas sur les cartes par de meilleurs indices d'emplois qualifiés.

Dans le premier cas, on trouve les espaces de la France industrielle des années 50: Zones minières et industrielles /Nord, Lorraine, vieux bassins du Sud/, ports /Nantes-Saint Nazaire, Marseille-La Ciotat-La Seyne, Le Havre-Rouen.../, grandes villes.

Dans le second cas, les régions les plus éloignées de Paris /côte atlantique, Midi/ ont été moins fréquemment choisies /par les groupes français tout au moins/ pour l'implantation des grandes usines fordiennes. Lorsque de grands groupes s'y sont installés, l'éloignement les a plutôt conduits à accorder une certaine autonomie et en tous cas une grande part d'emplois très qualifiés à des établissements qui méritent plus, dans ce cas, le qualificatif de "décentralisés" /par exemple Thomson à Brest en électronique, ou de façon plus importante encore, les grands constructeurs de l'aéronautique-aérospatiale de Toulouse/.

Deux régions relèvent des deux cas à la fois:

La première est la région Rhône-Alpes, auto-centrée sur l'agglomération lyonnaise et les deux pôles de Grenoble et Saint-Étienne, relayés par une hiérarchie complète de villes industrielles où les crises des unes ont pu jusqu'ici être à peu près compensées par le développement des autres.

La seconde est l'Alsace, que sa situation frontalière place également à proximité d'influences allemandes et suisses, mais qui peut du même coup jouir de plus d'autonomie vis-à-vis de Paris.

- Hiérarchie urbaine:

Les héritages des situations régionales différenciées comptent toujours beaucoup, ainsi qu'on vient de l'exposer, mais en s'élargissant spatialement, la division du travail vient accorder une très grande importance à la hiérarchie urbaine: l'enquête "Structure des emplois" /1977/ révèle un ordonnancement général des qualifications selon le niveau d'urbanisation /J. Cohen, 1981/.

Après 1975: La crise et la mise en place de nouvelles structures industrie/emploi

- La chute des emplois productifs. Désengagement des groupes, meilleure résistance des P.M.I.

De 1977 à 1981, l'ensemble productif de l'industrie hors Bâtiment a perdu 434 000 emplois /d'après l'enquête "Structure des emplois"/. Mais cela représente surtout des suppressions d'emplois des groupes /-382 000/, celles des petites et moyennes industries étant moins sévères /-52 000/. Les P.M.I. ont d'ailleurs atténué légèrement ces pertes par un bilan de +8 000 emplois non productifs /direction administrative, gestion, fonctions commerciales.../, tandis que le résultat des groupes restait négatif pour ce type d'emplois /-13 000/.

On a donc bien un désengagement des groupes, simultanément à leur redéploiement à l'échelle internationale: recherche de nouvelles réserves de main d'oeuvre peu coûteuses à l'étranger - Irlande, Espagne, Maghreb, Sud-Est asiatique... -; accès à de nouveaux marchés par l'implantation locale d'établissements de production, aux États-Unis notamment.

Ce mouvement entraîne des difficultés pour les P.M.I. sous-traitantes, qui amène souvent des fermetures d'établissements ou suppressions d'emplois, mais aussi, à l'inverse, un réinvestissement /beaucoup plus modeste/ des créneaux ou marchés délaissés par les groupes et de la fonction de conception, direction et gestion de la production.

En termes de hiérarchie urbaine, l'avancée des P.M.I. se marque là où le désengagement des groupes est le plus fort /villes de 50 000 à 200 000 habitants/ mais aussi dans les communes rurales situées en dehors de Z.P.I.U.

Le "rural profond" semble ainsi être l'ultime étape de la généralisation du fait industriel en France: on y trouve les dernières réserves de main d'oeuvre "banale" - peu qualifiée, peu coûteuse.

Nombreuses également dans les villes plus grandes, les nouvelles initiatives de création de P.M.I. sont plus visibles dans les villes moyennes parce qu'elles n'y sont pas occultées, dans les bilans, par un déclin plus sévère encore des P.M.I. de la génération précédente.

- Redistribution spatiale de l'emploi productif et nouveaux pôles de développement: "villes nouvelles", "technopoles"

Dans l'exemple parisien que l'on a plus particulièrement étudié /J. Cohen, 1985, 1986 et 1987/, on a montré que, face au déclin industriel dans le centre et une grande partie de la proche banlieue /les secteurs Nord et Est étant les plus atteints/, les seuls pôles de croissance se trouvent en "villes nouvelles" ou dans le quart Sud-Ouest de l'agglomération, où se déploie le principal front actuel d'extension de l'"agglomération des emplois".

Si l'on écarte Marne-la-Vallée, encore peu dynamique, en limitant donc l'ensemble des "villes nouvelles" à Pontoise-Cergy, Melun-Sénart et surtout Evry et Saint-Quentin-en-Yvelines, les nouvelles zones industrielles du Sud et de l'Ouest sont effectivement spécifiques, au sein de l'agglomération, non seulement par leurs forts taux d'ingénieurs, cadres et techniciens d'étude /ce qui est aussi le cas de Paris-Ouest et du département adjacent des Hauts de Seine/, mais aussi parce qu'elles se consacrent plus que les autres à la recherche-conception-direction de la production.

Mais ces nouveaux pôles n'abritent pas que des emplois "hi-tech". Ils attirent de nouveaux bataillons d'emplois de la reproduction sociale /pas seulement les golfs ou tennis des dépliant publicitaires, mais aussi des supermarchés ou des restaurants "fast food"/. S'y installent également des établissements de négoce, maintenance, transport, manutention ou magasinage, voire conditionnement ou montage, de produits industriels, souvent de firmes étrangères: la présence de produits de haute technologie

accompagne celle d'emplois du même type, mais elle n'en apporte pas nécessairement /L. Carroue, 1987/.

CONCLUSION

Cette difficulté à reconvertir les espaces industrialisés lors des mutations industrielles, cette tendance des entreprises à pratiquer une gestion "extensive" de l'espace, évitant les coûts sociaux des reconversions, se vérifient encore plus fortement que par le passé dans la présente période de remodelage du système productif français.

Face à l'insertion grandissante des entreprises françaises dans la division internationale du travail, l'État a observé depuis la fin des années 70 une pause dans l'aménagement du territoire, déléguant ensuite une partie des responsabilités à la Région et aux Collectivités locales.

Le rapport de la Commission Guichard propose une relance de l'action nationale, mais on sent bien que ce niveau présente désormais, à son tour, des pertes de cohérence et de maîtrise des évolutions qui amènent des régulations peu satisfaisantes: déréglementation, flexibilisation du travail avec une multiplication des emplois précaires et sous-payés et un recul de la protection sociale.

Au plan économique, si certains groupes cherchent à garder force et cohérence à leur assise nationale ou régionale, ce n'est pas le cas de tous. En particulier, la tendance à couper la recherche de la production à base de travail qualifié laisse le pays plutôt mal armé pour affronter la concurrence japonaise ou celle de la R.F.A.

Que penser de la multiplication des P.M.I.? Elle traduit une certaine volonté, de la part d'un petit nombre de personnes, de "prendre le pouvoir" individuellement, d'être acteur à part entière de la modernisation économique, de ne pas se laisser dominer par la crise. Là où on la constate, il s'agit bien d'une action de développement local

qui va "brancher" cet espace sur un réseau d'activités économiques.

On ne doit pas oublier cependant que le nombre d'emplois ainsi créés est faible, et que ces petites entreprises doivent s'articuler étroitement aux partenaires inégaux que sont les grands groupes industriels pour survivre - espoir qui d'ailleurs ne leur est pas acquis pour autant.

BIBLIOGRAPHIE

- Carroue, L., Reconstitution économique, tissu industriel et dynamique spatiale: les activités de négoce dans les industries informatiques, électriques et électroniques en Ile-de-France. Communication au colloque "Villes et technopoles", Toulouse /CNRS/CIEU/, 23-25 Septembre 1987.
- Cezard, M., Les qualifications ouvrières en question, in: Économie et statistique n° 110, Avril 1979.
- Cohen, J., Emploi et qualification en France. Une approche méthodologique et de premiers résultats d'une géographie des bassins d'emplois. Paris, CNRS/LA 142, 1981.
- Cohen, J., Productifs et non productifs. Localisation de la production industrielle et géographie de l'emploi en région parisienne. Paris, Université de Paris 1, 1985 /Thèse de 3ème cycle sous la dir. de M. Rochefort/.
- Cohen, J., La chute des emplois productifs dans la proche banlieue de Paris /1969-1981/, in: Villes en parallèle n° 11, 1986.
- Cohen, J., Emploi de haute technologie et technopoles: Paris-Sud dans le contexte régional et national. Communication au colloque "Villes et technopoles", Toulouse /CNRS/CIEU/, 23-25 Septembre 1987.
- Collet, J.-Y., Sources et méthodes d'élaboration des comptes nationaux. Un facteur de production: le travail. Paris, INSEE, "Collections" série C n° 119, Juin 1984.
- Fermiot, B., La décentralisation industrielle. Paris, IAURIF, 1976.
- Fourastié, J., Les trente glorieuses. Paris, Fayard, 1979.

LES CADRES JURIDIQUES DE LA DYNAMIQUE DU DÉVELOPPEMENT
RÉGIONAL ET LOCAL EN POLOGNE

Parmi plusieurs facteurs formant la dynamique du développement régional et local le droit joue un rôle important. Le droit crée les cadres et les formes d'expression des intérêts régionaux et locaux, de leur confrontation avec les autres catégories d'intérêts et enfin de leur réalisation¹.

Évidemment, l'activité des communautés régionales et locales ne se réalise pas exclusivement dans le cadre des principes législatifs du fonctionnement du pouvoir et de l'administration territoriale, mais certainement ces principes ont, dans les conditions polonaises, la signification décisive. Cette idée est à la base de nos réflexions.

1. La division administrative en vigueur en Pologne forme les cadres territoriaux et juridiques de l'activité politique et économique des collectivités régionales et locales. Cette division recouvre-t-elle les frontières des systèmes régionaux ou locaux qui se sont formés au cours de l'histoire, renforce-t-elle ou bien affaiblit les liens économiques et culturels des collectivités régionales ou locales? La réponse à cette question ne peut pas être claire.

La division territoriale actuelle de la Pologne /312.000 km²/ est en vigueur depuis 1975 lorsque la division du pays

¹ Cette problématique est développée dans: Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej /Modèle du pouvoir local dans le système de la réforme économique/, éd. M. Kulesza, vol. I-V, Warszawa 1982-1985. Cf. aussi M. Kulesza, W. Pańko, Instrumenty polityki przestrzennej. Aspekt prawny /Instruments de la politique territoriale. Aspect juridique/, dans: Biuletyn KPZK PAN, fasc. 130, PWN Warszawa 1986.

à trois échelons: voïvodies, arrondissements /powiat en polonais/ et communes /gmina en polonais/² a été remplacée par la division à deux échelons: voïvodies et unités de base: villes-communes et communes rurales³. Il est certain que la nouvelle division a rompu la majorité des liens régionaux formés en désintégrant, entre autres, les régions telles que la Grande Pologne /l'ancienne voïvodie de Poznań/, Mazovie /l'ancienne voïvodie de Varsovie/ ou la Basse Silésie /l'ancienne voïvodie de Wrocław/. En même temps, on a sanctionné les frontières des régions en train de formation à caractère industriel, comme p.ex. la voïvodie de Legnica /bassin de minerai de cuivre/ ou la voïvodie de Tarnobrzeg /bassin de soufre/. En général, on a affaibli l'importance politique /ainsi que l'importance économique/ des voïvodies⁴ et ceci contrairement aux slogans officiels sur la décentralisation proclamés en 1975 par les organes du pouvoir central effectuant la réforme en grande hâte et d'une façon arbitraire. C'est ainsi que le centre a certainement limité l'influence politique du pouvoir régional sur le centre et a renforcé le système de branches de l'économie nationale /des ministères économiques/.

Parallèlement à la diminution de la grandeur des voïvodies /actuellement en moyenne 6.300 km²/, on a augmenté la grandeur des unités de base et surtout des communes

² En 1975 au moment de la réforme, il y avait 22 voïvodies /dont 5 villes - voïvodies/, 314 arrondissements et environ 3200 unités de base /plus de 2360 communes rurales et 830 villes/.

³ Le 1.II.1988, outre 49 voïvodies il y avait environ 2400 unités de base dont 1550 communes rurales.

⁴ Le "morcellement" des voïvodies a augmenté, dans les années 70, le rôle de 9 "macrorégions" qui groupent quelques voïvodies et servent à la planification pour les organes centraux de planification. Par contre, pour les buts de planification régionale, les voïvodies peuvent créer les "zones fonctionnelles" /p.ex. régions industrielles, agglomérations municipales/ dans le cadre d'une ou de quelques voïvodies.

rurales /actuellement en moyenne 125 km²/ ce qui était indispensable par suite de la liquidation des arrondissements /powiats/, mais en principe, le nouveau système des unités de base de la division territoriale s'est détaché du système local actuel et il a aussi éloigné les organes du pouvoir et de l'administration locale des communautés locales. La nouvelle division n'a pas créé non plus les cadres appropriés de fonctionnement pour les grandes agglomérations industrielles, en les détachant entre autres des territoires environnants.

Dans les années 80, la division territoriale était l'objet d'une vive critique. On y attirait l'attention sur la quantité énorme de demandes de changement de la division en vigueur déposées par les habitants des villages et des villes inclus, contre leur propre volonté, dans les autres organismes territoriaux. On démontrait aussi les conflits sociaux et politiques, parfois dangereux et spontanés, qui avaient éclaté dans les années 1980-81, justement dans les voïvodies nouvellement créées où les organes du pouvoir arbitrairement formés avaient commis plusieurs fautes à cause du manque du contrôle social de la part des milieux régionaux faibles.

2. La dynamique du développement régional et local dépend en grande mesure de l'initiative ou au moins de l'appui des autorités territoriales - régionales et locales. Ces autorités représentent-elles les intérêts régionaux et locaux ou doivent-elles réaliser les tâches nationales, en disant franchement, les tâches de l'État? Ce doute est justifié car à la lumière de la loi, les autorités territoriales en Pologne, c'est-à-dire les Conseils du peuple, sont en même temps:

- éléments de la structure hiérarchique du pouvoir d'État, et

- organes de l'autonomie territoriale.

Cette solution juridique de compromis admise en 1983⁵

⁵ Cf. la loi du 20.VII.1983 sur le régime des Conseils

n'élimine pas le principe idéologique du "centralisme démocratique" et du principe de l'uniformité du système du pouvoir d'État. Cette expression du compromis entre le dogmatisme et le pragmatisme n'exclut-elle pas l'existence de l'autonomie territoriale? Les pouvoirs régionaux et locaux peuvent-ils avoir dans ces conditions leurs propres droits à réaliser leurs propres intérêts? Leurs droits propres, autonomes, indépendants et non les attributions et tâches étatiques cédés par le pouvoir central? Il semble que les dernières réformes du pouvoir territorial /du mois de juin 1988/ renforcent l'indépendance des pouvoirs régionaux et locaux bien qu'elles n'éliminent pas la dépendance hiérarchique des échelons particuliers de la structure du pouvoir et des organes administratifs exécutifs. Il faut croire d'après les mesures juridiques admises dernièrement sur la propriété communale, que les réformes iront plus loin vers l'autogestion territoriale.

Les compétences du pouvoir et de l'administration territoriale s'élargissent sans cesse. Le pouvoir régional gagne ces compétences au détriment du pouvoir central et le pouvoir local au détriment du pouvoir régional. Jusqu'à présent ce processus était plus l'effet du processus de déconcentration et moins de décentralisation du système du pouvoir d'État.

L'activité du pouvoir régional et local dépend en grande mesure de l'authenticité des élections aux conseils du peuple. Les changements de la loi électorale en 1988 constituent un progrès sensible, mais insuffisant pour la mobilisation des électeurs. Une faible participation électorale aux dernières élections en est la preuve. La "socialisation" plus poussée du mode de désignation des candidats aux conseillers est la condition sine qua non de formation des représentations authentiques et optimales des communautés régionales et locales.

La supériorité réelle des conseils du peuple élus sur

du peuple et de l'autonomie régionale /J.O. n° 41, texte 185 avec modifications ultérieures/.

les organes administratifs exécutifs constitue aussi une des conditions d'expression correcte et de réalisation des intérêts régionaux et locaux. Dans ce cadre, on observe aussi un progrès visible, mais les organes d'administration territoriale restent fortement subordonnés dans la hiérarchie de l'administration d'État.

La diminution du nombre d'unités de base territoriales et surtout la création des communes groupant même plusieurs villages et la privation des petites villes et de la majorité des quartiers municipaux de leurs propres organes du pouvoir local augmentent l'importance de l'autogestion des habitants. C'est une forme, limitée dans ses compétences et institutionnellement, de représentation des intérêts des habitants directement par eux-mêmes /p.ex. la réunion des habitants du village/ ou par l'intermédiaire de leurs représentants. Dans le cadre du plan socio-économique de la commune /ville/, "l'autogestion des habitants" décide p.ex. de l'allocation des moyens pour l'entretien, des ensembles d'habitation, et des bâtiments d'intérêt public et social; elle peut avoir une influence sur le fonctionnement du réseau commercial et de services, de l'instruction publique, du transport communal /urbain/ et de la sécurité sociale. Remarquons cependant que même ces attributions modestes peuvent ne pas être réalisées si le Conseil du peuple de la commune /ville/ reconnaît qu'elles dépassent les compétences de l'autogestion, qu'elles sont contraires à la loi ou aux "intérêts sociaux essentiels" /art. 155, al. 2 de la loi sur les Conseils du peuple/.

3. L'importance économique des régions et des unités territoriales locales constitue la garantie de la dynamique régionale et locale du développement. Cette importance dépend de l'avoir des régions et unités, de l'étendue de la capacité de conduire leur propre activité économique.

Malheureusement, à partir de 1950 jusqu'à présent, ni les voïvodies, ni les unités territoriales locales, ne pouvaient être le sujet de la propriété communale. L'acceptation du principe d'uniformité de la propriété

d'État excluait l'existence de la propriété communale⁶. Les villes et les communes rurales ont aussi perdu la personnalité morale et donc la capacité de conduire indépendamment l'activité économique. La libéralisation de la vie politique et économique après 1956 a créé la possibilité du développement de "l'économie territoriale" /entre autres des entreprises toujours publiques, créées par les autorités territoriales et dépendant d'elles/, mais ce développement a été rompu à la moitié des années 70 lorsque la majorité de "l'économie territoriale" a été reprise par l'industrie dépendant directement de l'administration centrale d'État. C'était possible parce qu'il manquait de garanties légales correspondantes.

C'est pourquoi, dans les années 1980-81, on a entrepris une discussion sur la propriété communale et malgré une forte résistance des dogmatiques, la dernière réforme des autorités territoriales a accordé aux conseils du peuple⁷ la personnalité morale et le changement de la Constitution a rétabli la propriété communale⁸.

L'importance de ces modifications est énorme, mais n'oublions pas qu'elles doivent encore attendre le développement légal /entre autres, la loi sur la propriété communale est en préparation/. Aujourd'hui déjà apparaissent les essais d'une interprétation rétrécissant le domaine et le caractère de la propriété communale. Malgré tout, les changements effectués doivent être considérés comme une grande chance d'activation économique et politique des communautés régionales et surtout des communautés locales.

⁶ En 1950 la propriété des communes rurales est devenue propriété d'État; aux habitants des communes on n'a laissé que les droits limités de disposer de certains composants de ces biens en le traitant comme vestiges du passé. Cf. T. Barnat, Sytuacja prawna mienia gminnego /situation juridique des biens communaux/, Nowe Prawo 1982, nos 11-12.

⁷ Cette résolution, rejetant la possibilité d'attribution de la personnalité morale à l'autonomie territoriale étant la communauté des habitants, est vivement critiquée.

⁸ La Constitution de la République Populaire de Pologne statue actuellement: "Les Conseils du peuple disposent en vertu des lois des biens communaux constituant la propriété de l'autonomie territoriale".

Le problème de la propriété communale est lié à celui des droits des organes territoriaux dans le domaine financier, donc dans l'économie budgétaire de l'État. Les organes territoriaux étaient financés jusqu'à présent des moyens budgétaires d'État et des fonds d'affectation spéciaux. Sans entrer dans les détails, il faut constater que du principe de l'uniformité de la propriété d'État résultait logiquement l'unité du système de planification et de gestion des moyens financiers d'État. Ce système national réglait la procédure budgétaire /élaboration et exécution du budget, principes de la discipline budgétaire, création et utilisation des fonds, détermination des sources alimentant les budgets territoriaux, y compris les principes du droit fiscal/ en décidant de ce que dans l'économie budgétaire il existait la priorité des plans nationaux sur les plans territoriaux. En effet, ce système reste en vigueur jusqu'à présent, mais il semble que la situation juridique et financière des autorités territoriales a changé pour le mieux. Les Conseils du peuple peuvent actuellement /à partir de 1988/ profiter des crédits bancaires et aussi plus stables et avantageuses sont les déterminations des revenus propres des Conseils du peuple /p.ex. le pourcentage sur les impôts/. Cela ne signifie pas sans doute l'autofinancement régional et encore moins celui des unités locales. Dans tous les États contemporains les dotations centrales sont le moyen indispensable assurant non seulement le développement, mais aussi les conditions d'organisation du fonctionnement des unités territoriales. Il faut cependant que l'étendue de revenus propres et le mode d'attribution des dotations soient plus stables.

4. La conception du développement régional et local trouve avant tout son expression dans:

- les plans territoriaux socio-économiques /surtout dans les plans de perspective et quinquennaux des voïvodies et des communes/⁹,

⁹ Cf. la loi du 26.II.1982 sur la planification socio-économique /J.O. n° 7, texte 51 avec modifications ultérieures/.

- les plans régionaux et des dits plans locaux d'aménagement territorial¹⁰.

Les plans indiqués ci-dessus sont non seulement les actes politiques et la source d'information, mais selon l'ordre juridique polonais, ils sont les actes législatifs. La procédure légale de planification est assez précise /surtout en ce qui concerne la planification territoriale/ et plusieurs actes normatifs définissent les plans en tant que base légale d'activité de l'administration et des sujets économiques.

Le droit garantit-il aux communautés régionales et locales la participation décisive au processus de planification? L'autonomie de planification à l'échelle régionale et locale est-elle assurée? La réponse à cette question ne peut pas être claire.

Les dispositions juridiques d'élaboration donnent la possibilité de la participation directe des habitants à la création des plans socio-économiques des voïvodies et des communes /villes/. Les données de base des plans et des projets de plans sont présentées aux discussions publiques et aux organisations politiques, sociales, aux syndicats, aux milieux scientifiques. Cette "socialisation" du processus de planification est encore mieux garantie dans la procédure légale de planification territoriale qui prévoit les formes différentes de la "participation sociale" à l'élaboration et à la concertation des plans. Ces garanties sont d'autant plus réelles que les décisions administratives rendues sur la base des plans d'aménagement territorial sont soumises /à partir de 1980/ au contrôle judiciaire.

Plus difficile à apprécier est la question d'autonomie de planification territoriale, c'est-à-dire de l'autonomie de la planification régionale par rapport à la planification centrale et la question de l'autonomie de planification

¹⁰ Cf. la loi du 12.VII.1984 sur la planification territoriale /J.O. n° 35, texte 185 avec modifications ultérieures/.

locale face à la planification centrale et régionale. Une telle autonomie a été formellement déclarée par les dispositions réglant la planification socio-économique /1982/ et les dispositions régissant le système des autorités territoriales /1983/. L'autonomie de la planification régionale et locale est pourtant limitée, entre autres, par l'obligation "d'examen de conformité" des plans locaux aux plans de voïvodies et des plans de voïvodies aux plans nationaux. Cette obligation est interprétée de manière très large et les changements législatifs effectués dernièrement /1986/ dans ce domaine montrent que fortes sont encore les tendances conservatrices visant la restitution de la structure hiérarchique de la planification. C'est parce que la planification territoriale, c'est-à-dire la planification socio-économique et spatiale, étant de la compétence de l'administration régionale et locale, reste toujours la planification étatique et non autonome. Dans ce domaine, le développement de la propriété communale peut apporter beaucoup de bien.

5. L'implantation d'importants investissements industriels ou de transport décident souvent des tendances et de la rapidité du développement régional et local, des conditions de vie des communautés régionales et locales. Jusqu'à 1985, les modalités juridiques limitaient le rôle des organes régionaux et locaux dans le domaine de prise de décisions sur ces implantations. Ces décisions dépendaient avant tout des organes administratifs supérieurs et le droit permettait d'implanter les investissements contrairement aux établissements des plans d'aménagement du territoire votés par les Conseils du peuple. Les dispositions légales en vigueur ont radicalement élargi l'étendue des compétences des autorités territoriales et surtout régionales en ce qui concerne l'implantation des investissements. La loi exige aussi la conformité absolue des décisions de localisation aux plans d'aménagement du territoire. Cependant, les modifications législatives préparées ces derniers mois augmentent en grande mesure les compétences des organes territoriaux

d'administration en limitant le rôle des Conseils du peuple.

6. La détermination des zones d'urbanisme /terrains de construction/ et leur préparation à l'aménagement sont les tâches appartenant au pouvoir et à l'administration locaux. Les dispositions légales en vigueur depuis trois ans soulignent encore davantage le principe indiqué ci-dessus en liant plus étroitement le droit de délimitation et d'acquisition des zones d'urbanisme /si elles ne sont pas la propriété d'État/ avec l'obligation des organes locaux d'assurer l'infrastructure /équipement technique/ des parcelles de construction. Malheureusement cette obligation n'est pas pleinement réalisée, les compétences formelles des organes locaux ne trouvant pas l'appui dans les possibilités financières, matérielles et techniques de ces organes. Ce n'est pas le seul cas où les possibilités légales des autorités locales sont plus larges que les possibilités réelles de leur réalisation. On parlera encore de pareilles disproportions. Elles résultent, entre autres, du fait qu'il est plus facile de décentraliser des attributions que de créer la base organisationnelle et technique locale indispensable pour l'exécution des travaux de géodésie, techniques, d'infrastructure, de recultivation, etc. Aujourd'hui, c'est d'autant plus important que la base organisationnelle et technique existante est formée par les entreprises qui dans les conditions de la réforme économique - en profitant de l'autonomie - préfèrent p.ex. les commandes de l'industrie lourde que celles de l'administration locale.

7. La délimitation des zones d'urbanisme n'est qu'un élément de la gestion foncière largement comprise qui appartient à la sphère de compétences du pouvoir local. À cette sphère appartient p.ex. la libre disposition par l'administration locale des fonds agricoles d'État /ils constituent 18,4% de la totalité des terrains agricoles en Pologne/. Les principes juridiques sur la disposition de ces terres sont actuellement critiqués parce qu'ils excluent la

participation des Conseils du peuple à la décision d'allocation des terres aux agriculteurs individuels; aux fermes d'État ou aux coopératives; ajoutons que les prix de ces terres /et le montant du fermage/ dépendent avant tout de l'administration agricole centrale. C'est avec peine que la nécessité de régionalisation de la politique foncière trouve sa place dans la régulation juridique. Par contre, on ne peut pas nier que la politique foncière par rapport aux terrains urbanisés /terrains de construction/ a un caractère régional¹¹. Les conditions /y compris les prix/ d'acquisition /y compris l'expropriation/ des immeubles et de leur vente dépendent en grande mesure du pouvoir régional¹². Mais une large étendue de principes de la gestion des fonds non agricoles est toujours établie par les organes suprêmes d'administration. Il semble pourtant que les réformes législatives tendent à la soumission de la gestion des fonds aux principes du marché libre. Après 40 ans "d'administration" des fonds, les autorités territoriales n'y sont pas préparées.

8. La régulation juridique de la protection de l'environnement¹³ attribue le rôle singulier à l'échelon régional du pouvoir et de l'administration. Outre certaines compétences dans le domaine de la protection de la nature /la création du parc national ou des réserves naturelles dépend des autorités centrales/ la majorité des compétences de protection est située à l'échelle régionale, c'est-à-dire la création des zones de protection de l'agriculture et de la sylviculture,

¹¹ Cf. la loi du 29.IV.1985 sur la gestion des fonds et l'expropriation des immeubles /J.O. n° 22, texte 99 avec modifications ultérieures/.

¹² Cf. entre autres le règlement du Conseil des ministres du 16.IX.1985 sur les principes particuliers et le mode d'usufruit des fonds et la vente des immeubles d'État /J.O. n° 47, texte 239/.

¹³ Cf. la loi du 31.I.1980 sur la protection et l'aménagement de l'environnement /J.O. n° 3, texte 6 avec modifications ultérieures/.

du paysage, de l'établissement des zones de protection des établissements industriels. La majorité de compétences des autorités locales a le caractère exécutif. Mais de l'état de l'environnement ne décident pas les moyens légaux de protection, ces moyens n'étant pas en mesure de supprimer les effets d'une mauvaise économie de l'environnement. La suppression de ces effets est d'autant plus difficile que le poids de l'industrie décidant du sort de l'environnement est souvent supérieur au poids des autorités régionales et locales. Il en décide aussi, entre autres, le niveau élevé, suprarégional de concentration organisationnelle de l'industrie /unions, consortium/, ainsi que les préférences juridiques pour certaines branches de l'économie. L'exemple-type en est l'industrie d'extraction à laquelle le droit minier donne une très large indépendance par rapport aux autorités régionales et d'autant plus par rapport aux autorités locales. Dans ce domaine aussi nous apercevons l'héritage de la gestion centrale de l'économie.

x x x

Espérons que les réformes politiques et législatives réalisées en Pologne supprimeront les freins à la dynamique régionale et locale de développement, et qu'elles y apporteront de nouvelles impulsions. Cet espoir se réalisera si ces réformes /p.ex. la "restitution" de la propriété communale/ ne sont pas considérées par les autorités d'État comme une fuite à la responsabilité, face à l'échec du modèle centralisé de l'État. La société non plus ne peut traiter ces réformes, et surtout celles concernant le développement de l'autonomie territoriale, d'une manière défensive en tant que moyen de la défense des intérêts locaux et régionaux contre l'omnipotence de l'État. Une telle attitude sociale défensive est bien comprise, mais elle n'est pas justifiée dans le monde contemporain où la dynamique du développement régional et local ne peut pas être réalisée à l'encontre de l'État. C'est pourquoi, les réformes du système

juridique des autorités territoriales ne suffisent pas, une profonde réforme du système, de l'État tout entier et de l'économie est aussi nécessaire. Sans ces réformes, un développement régional et local réel et durable n'est pas possible.

LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL: UNITÉ OU DIVERSITÉ?

Cette communication pose la question des modèles de développement à l'échelle d'une micro-région, et en s'attachant à une politique au demeurant mineure de l'État, celle du développement local ou de pays¹.

Malgré un recours constant et pour ainsi dire mythique à la "petite région", la réflexion sur les modèles de développement continue de fait à se définir essentiellement par rapport et au niveau de l'exploitation agricole, d'une filière agro-alimentaire, se restreint le plus souvent aux choix économiques effectués par quelques agriculteurs. Ceci au point que les recherches tendent à privilégier, même lorsqu'elles mettent l'espace au centre de l'analyse, le système agraire comme élément dominant d'un "système productif local" /COUJARD 1982/ ou d'un "système social de production". De plus, la mise en relation de l'État avec les modèles de développement se limite généralement à la critique de sa politique agricole.

¹ L'expression développement local /d'ailleurs parfois synonyme sans explicitation de développement rural/ est utilisée en deux sens: dans une définition objective ou théorique, le développement local est le processus de destruction/restructuration économique et social /développement/ dans un espace donné /le local qui, en l'occurrence, est plutôt rural du point de vue morphologique/; dans une définition ordinaire ou du langage pratique et renvoyant à l'idéologie et au mouvement social: le développement local désigne tout processus qui s'affirme dans les discours ou dans les actions comme un processus de développement local /développement global, autodéveloppement, développement auto-centré/, quitte à définir a posteriori ce que l'on peut qualifier de développement et de local dans ces processus.

On a adopté les définitions suivantes:

- Développement: la définition retenue est étroite, à savoir le processus de structuration/destructuration /ou changement/, technique des systèmes productifs. Il se réfère à un choix économique et un progrès technique.

Dans cette recherche, au contraire, la petite région, notion à laquelle n'est accordée qu'une valeur opératoire - ni découpage administratif ni territoire doté d'autonomie, d'indentité, ou de limites définitives - a pour principal intérêt de constituer un espace d'observation de tout le processus de destructuration/restructuration, qu'il soit agricole ou non agricole, des rapports sociaux, et ceci dans sa dimension locale /au sens propre/ comme dans son articulation avec des phénomènes a-locaux. L'État a et a eu une politique locale manifeste dans les procédures des plans d'aménagement rural, les contrats de pays et, tout récemment, les chartes intercommunales. Ce qu'il faut comprendre d'abord c'est la part que tiennent les modèles de développement rural préconisés par l'État dans le processus du changement social localisé. L'action que l'État a ainsi fait prévaloir a-t-elle eu un rôle d'homogénéisation ou a-t-elle conforté la diversité que la dimension locale introduit dans la concrétisation d'un processus?

- Modèle de développement: un modèle de développement est en quelque sorte une structuration mentale complexe /modele/ du développement auquel on tend. Il s'agit de rendre compte de cette structuration et de cette complexité /modéliser/, soit à partir de conceptions exprimées, soit, et le plus souvent, au travers de pratiques qui les révèlent.

- Modèle de développement local: le terme de local introduit l'espace. Un modèle de développement local lorsqu'il est conçu ou s'applique à un espace. Adjoindre local à modèle de développement suppose que l'on ait pu repérer une initiative tendant à restructurer l'espace, soit parce qu'elle s'affirme en tant que telle, comme une structuration volontaire /par exemple dans le cadre des procédures contractuelles d'aménagement ou de développement micro-régional/, soit parce qu'on peut identifier un groupe ou une institution dont le modèle de développement implique une relation à l'espace, au pays ou au local. En ce sens, l'État a des modèles de développement local.

On peut distinguer deux familles de modèles de développement rural. Les premiers sont des "modèles a priori" ou "modèles construits", plus proches de la création utopique ou de l'idéal type. Ces modèles spatiaux émanent le plus souvent de l'appareil d'État et donnent lieu à des textes. Les seconds sont des "modèles a posteriori" ou des "modèles en acte", issus de la société civile, identifiés à partir des pratiques sociales telles qu'elles proviennent d'acteurs et de groupes sociaux locaux, et dont on définit les objectifs et conceptions sous-jacentes.

L'examen des acteurs sociaux, des jeux et systèmes de pouvoir, bref des pratiques sociales lorsqu'elles s'exercent à l'occasion des procédures de développement micro-régional révèle une diversité des formes de l'articulation local-État telle que le problème essentiel est de l'interpréter, de la porter au niveau d'une question de recherche: "La diversité des modèles de développement rural: histoire, nature et signification" /Mathieu, Mengin, 1986/.

C'est à partir de la comparaison d'expériences de développement local dans trois procédures d'aménagement de la Région Aquitaine, le Blayais /Aventur, 1986/, la Haute-Lande /Mengin, 1986/, et la Soule /Dalla Rosa, 1986/ que l'on a tenté de répondre à ces questions.

Le Blayais ou "Hauts de Gironde", délimité par un PAR en 1975 relayé par un contrat de pays en 1978, englobe un ensemble de communes marqué par une double conjoncture. Une crise grave de la production du vin blanc oblige les petits et moyens polyculteurs de cette partie de la région à une reconversion, à une diversification ou à un abandon de l'activité agricole. Plusieurs grands travaux de l'État s'y sont déployés. Parmi eux, la construction par EDF, à partir de 1975, de la centrale nucléaire de Braud dans la zone des marais a entraîné le gonflement de la population rurale jusqu'en 1982, date à partir de laquelle une crise de l'emploi et des revenus des commerçants et artisans a suivi la mise en fonctionnement de la centrale. L'initiative est donc, dans ce cas, plus exogène qu'endogène.

C'est au contraire une initiative de développement local qui définit à l'origine le territoire de la Haute-Lande. A partir du constat de la crise économique /la sylviculture et les industries du bois/ et démographique, Y. Durouré, conseiller général PS, crée en 1973 une association, le CELAG, puis en 1979 l'AIRIAL, association 1901 de développement pour repeupler le pays par création d'emplois et valorisation des ressources locales. Pour y répondre et reprendre l'initiative, des administrations régionales appuyées par la DATAR mettent en place un schéma d'aménagement /1987/

suit de plusieurs contrats de pays préconisant une intervention différente de celle de protection culturelle et naturelle mise en place à travers le Parc Naturel Régional. De la rencontre entre ces volontés locales et les administratifs chargés de mettre en place l'action de l'État naît un jeu complexe de forces sociales et de modèles dans une superposition de découpages spatiaux.

La Soule est le plus connu des trois cas car les procédures microrégionales qui l'ont définie /Contrat de pays, puis PAR et Contrat de pays confondus/ ont été mises en avant comme un modèle de la pédagogie du développement local et de la participation de la population aux choix démocratiques d'actions prioritaires à financer par l'État. La recherche a établi un bilan de cette histoire mouvementée en se dégageant du mythe par la mise en évidence de l'évolution des groupes sociaux réellement impliqués dans les actions successives et en tentant de définir leur place dans le processus de restructuration/destructuration d'une vallée au demeurant divisée entre haut et bas.

1. SOUS LES POLITIQUES LOCALES DE L'ÉTAT, DEUX MODÈLES

Plusieurs modèles de développement rural élaborés pour la "petite région", ou le "pays" ont été successivement conçus dans les sphères de l'appareil d'État depuis la Seconde Guerre mondiale². Émanant de sphères différentes du pouvoir central, ces modèles sont distincts pour affirmer la spécificité de leur conception, leur compétence et donc leur prédominance sur certains espaces. Ils le sont aussi parce qu'ils ont été conçus à des moments historiques bien précis et donc marqués par les conditions socio-économiques dans lesquelles ils ont été élaborés /période de croissance,

² Des recherches antérieures, prolongées dans le cadre de l'équipe Systèmes de Pouvoir et Dynamique des Espaces Ruraux du laboratoire Strates /Bontron et al. 1983, Bontron 1984, Luginbuhl 1986.../ l'ont montré.

événements de 1968, premier choc pétrolier, crise de l'emploi, etc./.

Ces modèles de développement ne sont évidemment pas les seuls "modèles spatiaux" construits dans les administrations centrales, mais ils ont en commun de n'être pas des modèles dominants se définissant plutôt comme opposés à ceux auxquels on se réfère le plus souvent /métropole d'équilibre, modèle régional et armature urbaine, régions urbaines, etc./, ou au moins comme "correctifs" ou complémentaires par rapport à eux.

Un premier modèle spatial global³ a été proposé pour l'espace rural dans les années 60, en période de croissance. C'est le modèle polarisé élaboré conjointement au Commissariat Général du Plan et à la CNAT et au ministère de l'Agriculture. Il trouve ses racines dans un modèle équivalent antérieur, le "modèle village centre", conçu durant la Seconde Guerre mondiale par des hauts fonctionnaires en contact à la fois avec des géographes et avec des milieux chrétiens. Il naît d'un constat: les disparités économiques dans le tissu rural national vont en s'accroissant. L'exode agricole et rural, nécessaire pour la "modernisation", l'"industrialisation" de l'activité agricole pensée comme souffrant du "super-peuplement", a pour conséquence d'aggraver le déséquilibre ville/campagne, en particulier sur le plan des niveaux de vie et de l'accès paritaire aux équipements et services. Pour une fraction des représentants de l'État, soutenus par quelques grands élus politiques et par des intellectuels et responsables de mouvements chrétiens et humanistes tous "ruralistes", la seule façon d'assurer un rééquilibrage apparaît alors de repenser globalement l'espace et de promouvoir un modèle spatial "alternatif" à contrecourant du modèle

³ On ne sait pas encore suffisamment, faute de travaux de recherche portant sur cette période, ce qu'on peut dire sur cette question pour l'entre-deux guerres. Le modèle local pour la campagne y était, semble-t-il, plutôt à l'échelle du village, un "modèle-bourg" en quelque sorte, préconisant l'aménagement de la place/la mairie, l'école, la poste.../, le déplacement du cimetière extra-muros, etc...

dominant et des effets du développement capitaliste et de la croissance sur l'organisation de l'espace.

Le modèle polarisé implique l'existence d'une relation de cohérence et d'équilibre entre ce qui est du domaine sectoriel ou central /les activités économiques/ et ce qui est du domaine horizontal ou spatial /la répartition du peuplement sur un territoire/. Pour que cette cohérence existe, il faut nécessairement que l'espace de base /la petite région/ comporte une petite ville ou un bourg centre, qui est en quelque sorte un micropôle de développement relayé éventuellement par ces centres encore plus élémentaires. Si cette condition est remplie, la modernisation des activités économiques et en particulier de l'agriculture /dont on sait pourtant bien qu'elle s'accompagne d'une diminution du nombre des travailleurs employés/ peut s'effectuer sans entraîner de déséquilibre dans la mesure où peut s'établir une répartition optimale dans l'espace et des activités et du peuplement. La restructuration et la consolidation d'un morceau d'espace rural autour d'un pôle permet d'en faire une entité résistant spatialement aux tendances globales de la concentration et au déséquilibre démographique. En ce sens, le modèle est réaliste puisqu'il prend comme référence une réalité, la micro-région polarisée qui existe dans le concret, même si ce n'est pas partout, et que l'on doit donc renforcer, voire recréer. L'action de l'État doit se porter essentiellement sur les équipements nécessaires aux besoins essentiels de la population/ensemble scolaire, sanitaire, de communication.../ en garantissant par la rationalité de ses implantations et de leur niveau l'équilibre du tout.

Le modèle polarisé est donc bien global, horizontal, impliquant l'interdépendance des secteurs d'activité et des catégories de population supposant une certaine homogénéité, ou au moins une réduction des écarts entre les niveaux de développement; les limites de son extension spatiale /le découpage/ doivent tenir compte de cette aptitude à la cohérence et le modèle est souvent associé à la notion de "zone homogène" ou "d'unité naturelle". Il est

un facteur d'homogénéisation de l'espace rural, mais en cellules de base relativement autonomes et différenciées par la structure interne des activités économiques, si ce n'est par celle du peuplement.

Ce modèle a pris naissance presque exclusivement dans les sphères centrales de l'appareil d'État et dans le milieu de l'expertise. Il pose comme une nécessité l'action volontaire de l'État, même si elle est sélective et partielle et induit donc une démarche descendante de l'État vers le local, une application du théorique au réel, une rationalité générale qui s'incarne dans la particularité du local.

Le texte qui définit les Plans d'Aménagement Rural⁴ consigne les principales caractéristiques de ce modèle polarisé, et en synthétise l'esprit. Alors que dans le modèle théorique la dimension politique ou de "démocratie locale" tient peu de place par rapport à la dimension économique ou d'organisation de l'espace, dans son application, c'est-à-dire dans la mise en place des Plans d'Aménagement Rural, le rôle accordé à la participation des élus, des socio-professionnels et de ce qui sera appelé par la suite les "forces vives" de la petite région est essentiel. Une véritable pédagogie de la planification démocratique est incontestablement associée à l'application in situ du modèle polarisé.

Des régions pilotes, parce qu'en situation difficile, ont été désignées pour y appliquer le modèle /la Lozère, la Haute-Saône et l'Ain notamment/ avant même que la politique des PAR ne soit lancée, puis après sa mise en place /ROCH 1985/. Mais, au niveau central, on a pris assez rapidement conscience des limites du modèle pour contrebalancer, si ce n'est s'opposer au modèle spatial dominant lié au développement capitaliste et à la croissance. Des équipements publics rationnellement implantés dans les chefs-lieux de

⁴ cf. L.O.F. et décret du 8 juin 1970 qui est en quelque sorte l'aboutissement des réflexions et des expériences qui forment la politique d'aménagement rural entre 1960 et 1970 dans sa phase de constitution.

canton et les petites villes de bonne taille démographique /CES et lycées, centres de télécommunication, hôpitaux ruraux et centres médicaux, etc./ non seulement ne suffisent pas à enrayer le dépeuplement et à "développer l'espace rural", mais participent à la formation de poches de désertification par suppression de certains niveaux de services. En fait, le "modèle polarisé" portait intrinsèquement ses propres points de buvoir. "Moderniste", il ne contenait aucune remise en cause de la logique économique productiviste autre que la dénonciation des inégalités spatiales qui en découlaient.

Alors même que le modèle de développement rural, d'abord limité aux cercles "Aménagement rural" du ministère de l'Agriculture et au Commissariat Général du Plan, gagnait du terrain dans d'autres ministères /ministère de l'Équipement, de l'Éducation Nationale, etc./, son application, les Plans d'Aménagement Rural, s'éloignait de plus en plus de la conception théorique de départ. Les PAR se sont multipliés /140 cartes sur la France rurale 1984/ mais ils se sont dispersés dans de multiples actions, remembrements, renforcements des équipements comme adduction d'eau, irrigation, construction, etc. L'État finançait des investissements en échange de cette volonté communale ou intercommunale de se "moderniser" sans espérer freiner un éventuel déclin démographique ou économique, sans penser renverser les logiques à l'oeuvre. Par contre, la dimension de "concertation" de démocratie locale, peu présente dans les fondements du modèle initial, a été un aspect principal de son application. Les PAR ont stimulé le dialogue entre élus locaux, notables, syndicalistes, etc., dans les espaces concernés par les procédures. Pour négocier avec l'État, ceux-ci devaient forcément présenter un minimum d'unité. Le modèle polarisé de développement rural, incarné dans les Plans d'Aménagement Rural, a finalement conduit à la création d'une pédagogie de la gestion collective d'un territoire et a donc été en quelque sorte un préambule à la décentralisation pour les espaces ruraux. L'animation en est incontestablement le produit.

Le deuxième modèle construit au niveau central de l'État est le modèle local ou de pays. Contrairement au précédent, il n'a pas pris naissance dans les cercles de l'administration et des universitaires parisiens. C'est à la fin des années 1960, et plus évidemment à partir de 1968, que la notion de développement rural change de sens et se distingue nettement de celle d'aménagement rural, intégrant avec des contenus divers l'idée d'une alternative et d'une rupture face au modèle économique dominant. Le courant "localiste" se définit alors comme une convergence de mouvements sociaux aux origines et aux idéologies variées /régionalisme, mouvements antiproductivistes et culturels, etc./ /Mathieu 1986/. L'appareil d'État, et surtout la DATAR va vite voir dans ces dynamiques sociales, dans ces initiatives locales, des points d'appui intéressants pour relancer une stratégie de développement spatial que la crise commence à ébranler. C'est à partir de là que se définit par récupération le modèle étatique du "pays".

Par rapport au modèle polarisé, il se caractérise par sa mobilité et par la place accordée à la particularité, à la variabilité. Son extension spatiale /le découpage/ est à géométrie variable et ses qualités spatiales internes /le peuplement, les activités/ ne sont pas prédéterminées, ne peuvent être réduites à des normes. Il est en définitive plus abstrait, privilégiant, en dépit de son appellation de "pays", les flux et les connexions, les réseaux. En ce sens, les mouvements de "pays" qui se reconnaissent dans cette nouvelle conception du développement rural font un contresens sur son contenu.

Pour la DATAR, et jusqu'à l'émergence de ces dynamiques sociales, l'espace rural était considéré comme non "modernisable" ou non "aménageable". Dorénavant, on peut lui proposer une "panoplie d'outils dont l'objectif permanent est de renforcer le pouvoir de partenaires locaux 'modernes' et de créer de nouveaux espaces d'intervention" /P. de Roo, Pour 1986/. Tout groupe, toute institution, tout organisme qui cherche à se développer doit être conforté par l'action

de l'État qui s'engage à chaque fois dans un contrat particulier. À l'homogénéité est préférée l'hétérogénéité et l'entropie /le soutien à tout ce qui bouge/, à l'étendue, le ponctuel et le local au sens propre. C'est au fond un modèle sans élément fixe autre que l'existence d'un mouvement, d'une dynamique. Les notions d'horizontalité /opposée à la verticalité et au sectoriel/ et de global y sont encore présentes mais sans être associées à celles d'équilibre ou de cohérence, sans impliquer une "organisation de l'espace", un ordre.

Le modèle local va s'incarner à partir de 1975 dans la procédure des Contrats de Pays, d'abord nationaux puis régionaux. Malgré l'accent mis sur les solidarités et les interdépendances, les textes fondant les Contrats de Pays traduisent le peu d'importance accordée aux schémas généraux, l'universel. Ce n'est pas un modèle permettant de résister au "dépeuplement", à la désertification, aux disparités d'équipement, mais un "bricolage" conjoncturel fondé sur deux principes: "Heureux les élus capables de s'organiser" et "la dynamique locale attire les fonds publics". En d'autres termes, l'État ne propose plus un modèle indéfiniment reproductible et adaptable à toutes les situations particulières, mais il distribue conseils, avis et soutiens financiers au coup par coup, cas par cas, en fonction des besoins et des volontés qui se manifestent expressément. Le modèle local est un modèle de crise. Il reporte sur les collectivités locales les fonctions qui étaient considérées comme du ressort du niveau central⁵.

Parce qu'il a été conçu en période de crise, le modèle local est aussi plus souple que le modèle précédent dans

⁵ On peut se demander si le passage de cette phase d'"aménagement" à une phase de "menagement" n'est pas aussi dû au fait qu'on est parvenu aux limites de l'action administrative telle qu'elle s'est exercée à travers les PAR et les SIVOM. Tout se passe comme si cette action administrative avait réellement fondé les pays, le mouvement de pays n'étant l'émergence, au niveau culturel, que de ce qui existe déjà au niveau du réel.

le schéma des relations entre les différents secteurs de l'économie comme dans le niveau et le type de développement préconisés. L'agriculture n'est plus pensée comme devant atteindre dans toutes ses composantes un niveau "optimum", compétitif et performant mais comme une activité comportant plusieurs "variantes" dans le niveau technique et des revenus, variante pouvant aller jusqu'à la pluriactivité. Pour les secteurs non agricoles, l'emploi n'est plus considéré ni comme le résultat d'un ajustement entre un niveau de population et les emplois nécessaires pour répondre à ses besoins, ni comme celui de l'implantation d'un établissement industriel venu de l'extérieur apporter des emplois supplémentaires. La notion d'équilibre entre les secteurs d'activité n'existe pas tandis que celle de "création d'emplois" prend un sens plus "autonome", lié à la capacité qu'ont les collectivités locales et les habitants du pays de créer une activité au sens fort. Le contrat qui engage l'État, d'abord au niveau central puis par son relais régional, engage aussi l'organisme local contractant /syndicat de pays, SIVOM, .../ sur un projet quel qu'il soit, dont les chances de réalisation sont bonnes et qui contribue à la création d'emplois "nouveaux". L'argent de l'État doit aller là où un contrat entre État et local est possible.

Deux conceptions de l'action de l'État qui ne sont, en définitive, pas en phase avec le mouvement social.

2. DANS L'APPLICATION, UNE TRÈS GRANDE DÉFORMATION DES MODÈLES

Toute tentative pour systématiser l'action de l'État au travers des procédures qu'il a mises en place dans les 15 dernières années, qu'il s'agisse des Plans d'Aménagement Rural ou Contrats de Pays, débouche sur le constat d'une grande diversité de pratiques et des résultats.

Comment comparer la politique d'aménagement rural en Haute-Savoie, dans l'Isère et en Lozère? Quelles différences entre des Contrats de Pays lorsqu'ils sont précédés par un Plan d'Aménagement Rural ou lorsqu'ils ne le sont pas?

Les espaces officiellement "aménagés" se comportent-ils différemment de ceux qui sont à l'écart des procédures PAR ou Contrats de Pays? etc. La diversité, d'ailleurs relative, des modèles construits dans les sphères de l'administration centrale serait-elle à l'origine de la diversité observée dans les pratiques d'aménagement rural et de développement local?

L'analyse des trois Contrats de Pays aquitains a permis de montrer qu'il n'en était rien. La diversité constatée ne procède en aucun cas d'une différence entre les deux principaux modèles de développement rural qui auraient pu en sous-tendre l'application. On ne trouve jamais trace d'une référence exprimant consciemment la distinction entre le modèle polarisé et le modèle local. Dans leur conduite, ni les Plans d'Aménagement Rural ni les Contrats de Pays ne correspondent à un modèle. Il peut même y avoir confusion entre les deux: d'abord parce que les procédures ne se succèdent pas toujours dans l'ordre chronologique⁶, mais aussi parce que ce qu'on croit exemplaire d'une procédure et du modèle qui, théoriquement, lui correspond, l'est en fait de l'autre. Ainsi, le premier Contrat de Pays de la Soule, qui a été considéré comme un "véritable idéal type de la démarche d'autodéveloppement dont il a contribué à affermir les fondements théoriques" /Dalla Rosa 1986/ est en fait beaucoup plus remarquable par son caractère démocratique et sa pédagogie participative qui est caractéristique du modèle PAR. On constate une grande distorsion entre "théorie" et "pratique" dans l'action de l'État, une très grande plasticité qui infirme totalement l'hypothèse d'une articulation hiérarchisée ou "descendante" du rapport État/local.

Cette plasticité, synonyme donc de diversité, tient

⁶ Pour la Soule, un Contrat de Pays suivi d'un PAR, la fusion des deux procédures, puis un deuxième Contrat de Pays; pour le Blayais, un PAR précède classiquement le Contrat de Pays; dans les Landes, la superposition est rendue encore plus complexe du fait de la création d'un Parc Naturel Régional...

d'abord aux stratégies variées des administrations départementales et régionales comme des agents et animateurs chargés de mettre en place, de suivre et de faire déboucher ces procédures sur des réalisations. Les relais départementaux et régionaux de l'État ne cherchent pas, généralement, à appliquer les politiques définies à l'échelon central. Les Directions départementales de l'Agriculture, qui devraient être en principe des agents de diffusion du modèle spatial polarisé et d'un développement global⁷, l'ont rarement intégré dans leurs finalités et leurs objectifs. Elles n'appliquent le plus souvent qu'un modèle strictement agricole, donc sectoriel ou vertical, à base d'investissements finançables sur leur budget propre ou sur des crédits autres sur lesquels le ministère de l'Agriculture a un poids /Fidar par ex./. Les ingénieurs en chef de la DDA, en dépit des recommandations qu'ils reçoivent autour des textes d'"aménagement rural", voient essentiellement dans ces procédures l'occasion de réaliser des travaux hydrauliques et de remboursement comme pour le Blayais, l'abattoir de Mauléon ou des gîtes ruraux et l'OPAH dans la Soule; dans les Landes, la faible implication de la DDA tient au fait que les maïsiculteurs sont gros consommateurs d'équipements privés et de subventions qui peuvent être accordées directement sans le détour d'une procédure et de fonds spéciaux, tandis que l'aménagement productif du massif forestier privé pose un énorme problème sur lequel la DDA commence à se pencher en lançant une étude... Dans l'ensemble, ses services ne se réfèrent qu'à un modèle de développement agricole plus ou moins "productiviste" et se désintéressent des modèles de développement plus globaux laissés aux soins des seules cellules d'aménagement rural sur lesquelles l'animateur de pays peut certes compter mais pour une efficacité relativement réduite. L'Atelier Régional d'Aménagement Rural, dont

⁷ Supposé apte à promouvoir et moderniser les activités agricoles tout en soutenant les activités non agricoles par une politique d'équipement destiné à l'ensemble de la population rurale.

la vocation est expressément de diffuser le modèle de développement rural, a en principe plus de liberté d'action puisqu'il n'y a pas d'autres regroupements des services de la DDA à ce niveau, mais son pouvoir d'intervention est limité au domaine des études et propositions et des prêts ou financement de personnel pour l'animation. Ce n'est que lorsque les chargés d'étude et animateurs prennent leur "autonomie", comme en Haute-Lande, qu'on débouche sur des réalisations. De plus, les administrations rentrent en conflit pour délimiter leurs champs d'actions et l'aménagement rural devient alors un simple enjeu de pouvoir. Ainsi, la DDA de Gironde, évincée des négociations pour l'implantation de la centrale nucléaire par la préfecture, a impulsé la politique locale du PAR puis du Contrat de Pays afin de montrer que l'espace rural constituait encore son domaine privilégié d'action sur lequel elle fondait sa propre légitimité. Par la suite, sa stratégie, dans les Hauts de Gironde, a consisté à améliorer par des subventions la productivité des exploitations agricoles touchées par la crise de la vigne blanche, sans réellement développer une réflexion plus globale sur l'équilibre entre les diverses activités économiques du monde rural.

Quant au modèle "local", au Contrat de Pays, il se devait d'être diffusé par les préfectures, et en particulier par la préfecture de région chargée de "faire passer" chez les élus, du moins jusqu'en 1983, par le biais du Conseil Régional et du Comité Économique et Social, l'esprit DATAR de concertation intercommunale, de contractualisation et d'innovation anticrise.

Or, il faut reconnaître qu'en Aquitaine l'administration départementale et régionale ne retient de ces nouvelles procédures contractuelles que les possibilités financières nouvelles à négocier avec le personnel politique le mieux implanté et le plus proche du gouvernement en place. Cela conduit à des situations paradoxales et contradictoires. Ainsi, en Soule, non seulement la préfecture ne s'est pas fait le diffuseur de l'esprit DATAR, mais il y a eu au contraire désaveu de l'action du Préfet par celle-ci, ce qui

a pesé largement sur le déroulement de l'action⁸. La DDA, après s'être beaucoup investie et avoir joué un rôle important d'animation et d'assistance technique, s'est désengagée dès qu'elle sent qu'elle ne sera pas maîtresse d'ouvrage d'aucune des actions retenues dans les programmes du Contrat de Pays ou du PAR. Les stratégies de l'administration sont beaucoup plus liées à l'appareil politique en place et à la géographie électorale qu'à un objectif modélisé. Les "grands élus" ont, au niveau du Conseil Régional, un redoutable pouvoir de censure qu'ils n'hésiteront pas à faire jouer, notamment en Soule pour le programme culturel.

D'ailleurs les modèles de développement rural élaborés par l'État au niveau central comportent une contradiction interne les rendant inapplicables dans leur totalité. La politique des Contrats de Pays préconise un développement rural équilibré, en proscrivant notamment tout développement strictement agricole. Cependant, parallèlement, les textes notifient que seules des structures collectives et non des particuliers peuvent bénéficier de subventions. Celles-ci se destinent donc tout naturellement au monde agricole déjà fortement organisé en syndicats et coopératives, alors qu'industriels et artisans ruraux manquent généralement de structures adéquates pour récupérer un financement éventuel. Cette sorte d'"inadéquation juridique" a fortement marqué les choix d'opérations à envisager et explique en partie le déséquilibre qui s'est opéré souvent au profit de l'agriculture.

⁸ Après que le premier projet de contrat rédigé par la Préfecture en accord avec le "grand élu" local ait été rejeté et que, dans le cadre du SIVOM de Tardets, les "petits élus" se soient prononcés pour une démarche collective et participative, la Préfecture a systématiquement freiné les phases d'exécution. Elle n'a jamais signé l'arrêté de création du Syndicat Intercommunal de la Soule parce qu'y étaient représentés les présidents des commissions de travail qui n'étaient pas des "classiques et légitimes élus". Entraînant la prudence de la DDA et de la DDE, la Préfecture a laissé s'enliser les dossiers dans les méandres de l'administration à tous niveaux / région, département, services spécialisés/, les actions qui avaient pourtant fait l'objet d'un contrat n'étant pas suivies de

De même, la politique des PAR comme des Contrats de Pays vise à une participation de toutes les forces socio-économiques locales. Cependant la longueur imposée de la procédure /3 ans minimum pour recevoir une subvention souvent minime/ explique que le secteur capitaliste /maïsiculteurs de la Haute-Lande, industriels blayais ou mauléonnais/ se désintéresse de financements souvent faibles et ne répondant pas à leur stratégie à court terme d'investissements.

C'est donc d'abord dans l'analyse de l'organisation chargée en principe d'appliquer la modèle théorique mais en fait de mettre en place la procédure que l'on trouve l'explication de la très grande variété des déroulements et des résultats de l'action de développement rural de l'État. Dans la pratique, le développement local est le plus souvent partiel et sélectif, ne satisfaisant qu'un des éléments du modèle théorique, l'aspect culturel ou pédagogique, ou la modernisation agricole par exemple, sans atteindre l'objectif de globalité ou d'horizontalité qui est commun aux deux modèles, même si le premier l'envisage sur l'ensemble du territoire concerné tandis que l'autre le définit plus ponctuellement.

3. LA DIVERSITÉ DU LOCAL, EXPRESSION DE LA DIVERSITÉ DES MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT DES GROUPES SOCIAUX LOCAUX

Pourtant la raison essentielle de la faible normalisation de l'action de l'État dans la politique de développement local et de sa très grande plasticité est à rechercher du côté de la société locale elle-même et dans la manière dont les groupes sociaux s'investissent dans ces procédures. Les modèles théoriques de l'État, contenus dans les discours et les écrits des promoteurs du développement rural, se heurtent aux modèles définis préalablement par les couches sociales locales qui défendent leurs intérêts spécifiques sans se soucier des

notification, "le Préfet ne peut pas approuver ce qu'il considère comme un dialogue trop direct et trop partiel entre les organes de l'État ou de la Région et les élus" /Dalla Rosa 1986/.

textes, "modèles en acte" mis en évidence à partir de l'analyse des pratiques sociales réelles.

Sous les pratiques, trois modèles de développement

Quelles que soient les régions, les groupes de "producteurs" /agriculteurs, artisans, industriels/ adoptent très exactement des pratiques de développement compatible avec leurs moyens de production.

Le modèle classique dominant, qu'il soit agricole, industriel, artisanal ou commercial, est adopté en quelque sorte naturellement par les producteurs qui ont les possibilités de le mettre en oeuvre ou qui n'ont pas ou ne voient pas de raison d'en changer.

C'est ainsi que les agriculteurs landais installés par la CARA sur de très grandes surfaces avec un capital important, et les gros viticulteurs des Hauts de Gironde producteurs de vin d'appellation "Côte de Blaye", organisés, adhèrent à un modèle de développement productiviste, classique pour les premiers, concurrentiel pour les seconds.

Les commerçants et artisans sont prêts à adopter un modèle capitaliste lorsqu'ils se sentent suffisamment armés pour se développer eux-mêmes dans la conjoncture locale /Soule ou Blayais pendant la période du chantier/.

Par contre, les industriels de la chaussure en Soule, fils d'entrepreneurs dynamiques, continuent à gérer un modèle classique de développement qu'ils n'ont pourtant plus les moyens de tenir, de par le caractère obsolète de leur industrie. Bien qu'ils périclitent, ils ne sont pas en mesure d'en adopter un autre. Profondément imprégnés par le modèle capitaliste libéral concurrentiel, ils n'ont pu aborder ensemble les problèmes locaux de la crise de la chaussure et la situation préoccupante de l'emploi. Ils n'ont pu créer d'alternative à leur modèle classique de développement.

C'est pourtant lorsque les producteurs connaissent de graves difficultés ou sont sans moyens réels de développement

qu'ils préconisent un modèle différent que l'on a identifié comme celui de développement local ou de maîtrise de l'espace.

C'est le cas des polyculteurs du Blayais. Ils ne peuvent espérer une amélioration importante de leurs moyens de production, et seule une certaine rationalisation peut permettre de résoudre leurs problèmes. Ils sont conduits à adopter des pratiques communes en matière de commercialisation. Il est très intéressant de souligner que ce faisant, ce groupe de polyculteurs jusqu'ici considérés comme des tenants d'une agriculture marginalisée ont affirmé et fait reconnaître un modèle diversifié possédant sa propre logique de développement. Ils ont affirmé, à côté du modèle productiviste classique des viticulteurs producteurs de vin rouge, la légitimité d'un autre modèle adapté aux possibilités de leur implantation et de leurs propres moyens de production. Modèle de diversification, opposé à la spécialisation, introduisant une rationalisation de la production modeste mais réelle, appuyée par un regroupement local pour la mise en marché, implicitement de développement local, bien qu'il se limite à un seul secteur d'activité.

De même, les agriculteurs de la Soule /Pyrénées-Atlantiques/, qui n'ont guère de possibilités d'accroître leurs moyens de production, s'investissent dans une transformation du lait qui leur assure un supplément d'autonomie. Ils véhiculent un modèle de développement économique, cherchant à compenser l'impossibilité d'adopter de toute façon un modèle productiviste par une organisation sociale autant qu'économique sur l'espace /réseau parallèle de commercialisation de l'agneau de lait.../. En Soule également, des artisans ont constitué des formes de coopération telles que installation collective de séchage du bois, réponse coordonnée à des appels d'offre dans le bâtiment.

Souvent les petits producteurs sans moyens réels de développement redoutent le changement et refusent un processus de développement dont ils sentent confusément qu'il risque de les marginaliser encore davantage puisqu'ils n'ont pas les moyens d'en profiter. Ces producteurs sont alors con-

traints d'élargir à l'espace, à la société locale, leur réflexion. Il leur faut trouver des appuis, s'organiser au niveau local sur un modèle, mettre en oeuvre des pratiques différentes pour desserrer l'étai des lois sectorielles, reconquérir une certaine autonomie, demander à une structure locale de constituer le réseau d'aide technique, morale, financière qui peut permettre à un candidat/entrepreneur de s'installer, etc. Garder la maîtrise du foncier afin de conserver de nécessaires moyens de production, favoriser l'installation de jeunes agriculteurs pour ne pas être trop minoritaires dans un milieu de plus en plus diversifié est pour eux une condition de leur développement, voire une condition de leur survie. Il y a simultanément entre l'adoption de pratiques différentes du modèle dominant et la prise en compte des caractéristiques de l'espace économique et social dans la construction d'un modèle alternatif. Tout se passe comme si l'éloignement du modèle capitaliste, par nature délocalisé, obligeait les producteurs à s'appuyer sur le local pour trouver leur voie de développement.

On peut considérer comme une variante de ce deuxième modèle de développement celui que véhiculent les entrepreneurs de la Haute-Lande. C'est un modèle local, cherchant à valoriser des ressources locales /aiguilles de pin, cours d'eau propices à l'élevage de la truite/ en s'appuyant sur des structures locales, des réseaux de soutien. C'est un modèle peu capitaliste, mais pourtant très performant /peu de capital et beaucoup de matière grise/, il définit une stratégie de haute technicité, de conquête des marchés extérieurs à partir des ressources naturelles et humaines locales. Il implique l'innovation, des structures modestes par leur taille pour plus d'efficacité, des réseaux locaux et nationaux. C'est pourquoi il mérite l'appellation de modèle de développement "moderniste localiste". Espace local de développement respectueux du milieu rural avec un contrôle local sur les types d'implantation économique, mais espace fortement relié à l'extérieur par des réseaux nationaux et même internationaux.

Le modèle que mettent en oeuvre les entrepreneurs de la Haute-Lande est le plus complexe des modèles rencontrés. A la fois très local par la valorisation des ressources qu'il réalise, soucieux d'harmoniser les structures de production avec la société locale, profondément attaché aux caractères propres du pays, il veut intégrer cette société landaise dans la société globale en préservant sa spécificité, son caractère unique.

La diversité, produit des stratégies de développement des groupes

Sur un espace rural, les sociétés locales possèdent une certaine hétérogénéité. Leur base économique et sociale est faite de groupes diversifiés. Ces groupes sont cependant dans des rapports divers de complémentarité, de parallélisme, d'extériorité, de concurrence, d'antagonismes, d'hégémonie, qui tracent des particularismes. Chaque groupe à l'intérieur de ces sociétés locales use de stratégies propres pour assurer son développement en tentant d'imposer son modèle. C'est dans l'analyse des rapports de force qui s'établissent entre ces groupes, des alliances qui se nouent, des clivages qui s'opèrent, que l'on peut apprécier véritablement quels sont les modèles qui se sont imposés dans le développement local.

Ceux qui se réclament du modèle dominant classique cherchent à s'opposer aux tentatives de mise en place de modèles locaux de développement. Pour cela, ils cherchent des appuis extérieurs, organisations professionnelles et quelquefois administratives qui sont très méfiantes vis-à-vis de groupements locaux intersectoriels, d'organisations de pays qui font échapper en partie leurs adhérents ou administrés à leur tutelle unique. Ils le vivent comme une atteinte à leur champ de responsabilité propre. Une organisation des producteurs agricoles locaux est vécue comme une concurrence intolérable à l'organisation coopérative mise en place par la profession. Le modèle sectoriel de développement s'oppose

au local, horizontal et non exclusivement productiviste.

Ceux qui prônent une maîtrise de l'espace local cherchent à l'intérieur du territoire à créer un consensus préalable au front de lutte qui pourra efficacement s'opposer aux agressions extérieures. Une revitalisation culturelle peut les y aider, comme en Soule par exemple, l'implication dans des procédures proposées par l'administration ou le Conseil Général peut créer cette opportunité. Cette stratégie, dans un premier temps redonnant une conscience collective du pays, est efficace mais elle a tendance, par son mouvement même, à taire les oppositions réelles divergentes des groupes. Elle ne peut réussir à terme que dans la mesure où le groupe qui est à l'origine de ce mouvement est en position suffisamment hégémonique pour transformer l'essai et le concrétiser dans une prise de pouvoir politique. C'est actuellement ce que n'ont réussi à faire ni les agriculteurs de la Soule, ni ceux du Blayais, et c'est ce qui rend fragile leur propre développement. Le modèle de développement local qu'ils ont cherché à imposer n'est pas réellement adopté.

Quant au modèle complexe moderniste, localiste, il est difficile à "vendre" à la population locale. Ces promoteurs sont aujourd'hui isolés dans la société locale qui se méfie de ces pionniers et comprend mal leurs pratiques. La voie qu'ils ont choisie actuellement est celle de la conquête du pouvoir politique local. Ce n'est pas cependant de leur part stratégie collective mais décision individuelle, ce qui en limite la portée. A terme, le modèle peut cependant s'en trouver d'abord crédibilisé puis imposé à la société locale.

Le schéma est en définitive le suivant: chaque groupe tend à imposer sa propre vision du développement rural très marquée par son modèle personnel. Il cherche pour cela des alliances. Cependant, ses chances de succès sont liées à son poids dans la société rurale. Selon la nature des catégories dominantes sur l'espace, le rapport de domination qui leur est propre, tel ou tel modèle de développement local va

être dominant. Ceci engendre une diversification importante des modèles de développement des sociétés rurales. Il existe en effet bien des cas de figure différents dans les rapports des catégories socio-économiques les unes par rapport aux autres.

Ainsi c'est le local lui-même qui constitue cet élément de diversification. Il est évident que dans ces conditions l'adoption d'un modèle de développement local est le résultat de rapports de force dans une société locale, sur un espace qui ne peut être qu'un moment de l'histoire. De toute façon, il y a toujours coexistence de modèles qui s'opposent, s'ignorent ou se combattent. L'un domine davantage à un moment donné selon l'équilibre instauré entre les forces productivistes du moment.

La crise a, de par l'ébranlement donné au modèle dominant, favorisé l'éclosion de modèles alternatifs localisés. Pour les plus conscients, devant le déclin inéluctable, la recherche d'une voie nouvelle s'impose. Mais un modèle ne peut s'imposer que lorsqu'il est adapté aux besoins dominants des couches les plus importantes et ne peut être adopté par sa seule vertu théorique. C'est pourquoi le modèle de développement local est fragile, il n'a pas comme le modèle moderniste localiste et le modèle dominant la force d'un modèle économique; ne se fondant pas sur l'identité capitaliste, il ne peut être que péri-capitaliste.

Cette diversité de la base sociale et des modèles de développement qui se constituent et s'imposent en fonction de la position des groupes dans la structure sociale locale limite de fait l'État dans ses ambitions. On est loin des modèles de développement rural construits dans les sphères centrales de l'État et de l'image banalisée d'une hiérarchie descendante État/société civile tant est forte l'imbrication entre les deux.

On a reconnu que l'objectif des administrations n'a jamais été d'appliquer un modèle théorique de développement rural encore moins de l'imposer. Le "modèle local" préconisé dans les Contrats de Pays n'est-il pas une simple

façade occultent une volonté plus précise: atténuer les conflits locaux, apaiser les élus ou recomposer les forces politiques en procurant des financements exceptionnels dont l'utilisation était laissée à leur libre choix? L'exemple du Blayais est en ce cas particulièrement significatif dans la mesure où les politiques de développement local visaient surtout à compenser l'aménagement produit par l'implantation de la centrale nucléaire, imposée sans réelle concertation avec les élus, qui provoquait des perturbations importantes dans le milieu local. L'action de l'État se passe de modèles et la plasticité des objectifs de l'administration s'explique par la diversité des enjeux et des réactions des groupes sociaux locaux face à la mise en place des procédures.

En définitive, la spécificité de la société locale s'exprime dans le mode de mise en relation de ses propres stratégies avec celles de l'État, on peut même dire dans les choix de l'articulation local/État. En ce sens, les politiques territoriales de l'État, quels que soient les modèles ayant servi de référence, ont été des instruments efficaces non seulement de la résistance mais de la reproduction des sociétés dans leur diversité.

BIBLIOGRAPHIE

- Billaud, J.P., et al., 1983, Regards sur la localité. État des travaux, questions et perspectives. Nanterre, Groupe de Recherches Sociologiques, CNRS, Ministère de l'Urbanisme, 224 p.
- Bontron, J.C., et al., 1983. "Éléments de réflexion sur l'aménagement et l'espace rural en France", Geographia Polonica, 46, pp. 193-216, biblio.
- Bontron, J.C., 1984, "La politique d'aménagement de l'espace rural en France. Essai de bilan sur les instruments et les stratégies", in: Colloque Franco-Espagnol sur les espaces ruraux, Madrid, Instituto de Estudios agrarios, t. 2, pp. 43-57.

- Boudou, A., Neumann, J.P., 1983, "Les pays, un lieu de lutte ou de cogestion", *Nouvelles Campagnes*, n° 23, avril, pp. 64-75.
- Cellier, R., 1985, "Un contrat de pays peut-il créer un pays?", *Nouvelles Campagnes*, n° 34, pp. 44-66.
- Coujard, J.L., 1982, "Une méthode pour l'analyse régionale: "l'histoire naturelle", in: *Analyse historique et espaces concrets*. Nancy, ENSAIA, Laboratoire d'Économie Rurale, 238 p.
- 140 cartes sur la France rurale, 1984, Paris, Équipe "Analyse des Espaces ruraux", LA 142 CNRS-Université de Paris I et DESS de Cartographie, Université de Paris I.
- De Roo, P., 1986, in: *Les chantiers du développement local*, Four, n° 106, 127 p.
- Dourlens, C., Vidal-Naquet, P., Arnodin-Chenot, L., 1986, *Autonomie locale et décentralisation*, Paris, Éd. Anthropos.
- Géopoint 82, *Les territoires de la vie quotidienne*, Groupe Dupont, Université de Genève, Université de Lausanne, 442 p.
- Houée, P., 1986, *Actions et acteurs de développement local en milieu rural français*, Rennes, INRA, 27 p.
- Jollivet, M., 1985, "Le développement local, mode ou mouvement social", *Économie rurale*, n° 166, pp. 10-17.
- Luginbuhl, Y., 1986, *Tableau chronologique des créations de procédures, organismes et institutions concernées par l'aménagement rural en France depuis les années 1950 environ*, Paris, STRATES, Mélanges n° 1, pp. 125-140.
- Mathieu, N., Sauget, N., 1984, "Des initiatives aux alternatives", *Nouvelles Campagnes*, n° 30, pp. 72-81.
- Mathieu, N., 1985, "Le casse-tête du local", *Autogestions*, n° 10, pp. 79-85.

PLANIFICATION SOCIALE DANS LES RÉGIONS

LES TRADITIONS DANS LE DOMAINE DE PLANIFICATION

Parmi les différents types de planification, la planification sociale n'est ni la plus ancienne ni la plus importante. La tradition de la planification découle surtout de la planification économique et de l'aménagement du territoire. C'est ainsi que la planification sociale a été intégrée dans le cadre de la planification économique, ce qui était à son tour l'expression des revendications venant de l'époque d'entre deux guerres et inscrites dans les programmes politiques des partis de gauche ainsi que de différents groupes sociaux de gauche, pris au sens large. Il était surtout question d'englober dans le cadre de la planification sociale les problèmes de l'emploi /et par conséquent la lutte contre le chômage/, d'ouverture de l'éducation nationale et de la sécurité sociale à tous les citoyens.

Dans les conditions particulières de la Pologne, ces traditions allaient de paire avec des programmes nationaux d'unification des régions et des groupes de population qui au cours de la période des partages de la Pologne ont été annexés aux trois puissances d'occupation /la Prusse, la Russie et l'Autriche/. C'est ainsi que la tradition de la planification sociale en Pologne est marquée par de nombreux aspects politiques¹. Le rôle de la planification sociale dans le vie du pays a été cependant essentiellement accru. Dans une société de socialisme réel la planification sous tous ses aspects, autrement dit tous les types

¹ S.M. Zawadzki, Podstawy planowania regionalnego /Les fondements de la planification régionale/, Warszawa 1969, pp. 11-39.

de planification, est devenu un procédé fondamental de l'organisation et de la gestion de la vie sociale. Mais dès le début de cette période, la planification a été conçue également comme un instrument de la politique. Elle devait en effet permettre de former une société d'avenir, basée sur les principes de la théorie de la société socialiste, où les différences de classes auraient disparu et où l'on aurait créé des bases pour réaliser les principes de l'équité sociale. Certains éléments de la planification sociale ont ainsi acquis un rang de prestige comme par exemple la planification de l'éducation nationale /lutte contre l'analphabétisme couronnée d'un succès/ ou dans le domaine culturel /ce qui a entraîné de nombreux phénomènes positifs surtout en ce qui concerne un accès général à la culture comme d'autre part, de nombreux phénomènes négatifs surtout à l'époque stalinienne quand la création artistique a été également soumise aux rigueurs de la planification avec toutes les séquelles de cet état de choses/. On pourrait dire de manière générale que les premières années de l'après-guerre ont été pour la planification une période de floraison mais que celle-ci a été soumise aux priorités politiques d'abord et économiques ensuite. Reste cependant à souligner qu'au cours des premières années de l'après-guerre on a fait un vrai effort intellectuel afin de créer un système de planification sociale en vue de dépasser le cadre d'intervention simple dans des domaines donnés de la vie sociale, et de proposer un système qui pourrait prendre en considération les liens et les corrélations existant dans la vie entre le développement de ses branches différentes.

Il est impossible, en évoquant les traditions de la planification sociale en Pologne, de passer sous silence la notion de la planification centrale qui des années durant, était un élément d'importance capitale. Le centralisme de planification, c'est à dire le principe selon lequel toutes les décisions importantes concernant l'avenir social sont prises à l'échelle d'État, et le rôle du plan et par

là-même, celui d'un grand nombre de planistes professionnels consiste à transformer ces décisions prises par les autorités centrales en des tâches réparties aux échelons inférieurs avec, en même temps, la redistribution des moyens nécessaires pour les accomplir, voilà ce qui constitue le caractère fondamental du système polonais de planification. Rien d'étonnant que les problèmes de planification à l'échelle inférieure et à celle de la planification sociale dans les régions n'ont jamais été abordés avec autant d'insistance que la planification centrale. Le centralisme de planification conçu comme le principe suprême du processus des décisions concernant l'évolution future de la société a eu au moins trois aspects. Primo, il a garanti que les décisions importantes arrêtées à l'échelle centrale y prendraient une forme concrète de tâches sociales ou économiques à accomplir. Secundo, il a accordé au centre le dispositif du pouvoir de contrôler tout important élément de planification dans sa mise en oeuvre. Tertio, il a soustrait la réalisation des objectifs de planification à la volonté ou à l'opinion des auteurs du plan sans tenir compte de l'opinion des populations concernées par la réalisation du plan. En même temps cependant la pratique d'une planification trop centralisée surtout quand celle-ci concernaient des problèmes qui n'étaient pas directement liées à l'économie /p.ex. les affaires culturelles ou les problèmes relatifs à la protection d'environnement/ mais où le sens commun de l'opportunité d'un investissement donné passait au premier plan, cette pratique-là a entraîné une atrophie d'activités efficaces chez les populations locales et, au point de vue sociologique, forme une sorte de perversion sociale, c'est-à-dire provoque des revendications permanentes posées par des communautés locales qui ne cessaient de demander au centre de faire toujours plus.

Le système centralisé de la planification a été cimenté par une législation abondante /lois et décrets/ et c'est ainsi qu'il a assuré son fonctionnement sans avoir besoin de recourir à des initiatives venant de la population ce qui

a entraîné l'abandon conscient de toute possibilité de mise en valeur des ressources d'une dynamique sociale d'une commune ou d'une société locale sans parler de celle d'une région. La planification centrale était basée sur le principe que toute décision importante concernant l'organisation de la société et des méthodes de satisfaire aux besoins, de celle-ci, est prise par le centre et que à l'échelle inférieure il n'y a que des affaires d'intérêt mineur. De plus, les niveaux inférieurs de l'échelle administrative ont été privés de tous moyens financiers propres /impôts locaux ou toute sorte de contribution versée par la population/. Ce système a fait naître plusieurs problèmes sociaux, il s'est avéré qu'il faut créer un nouveau modèle de relations entre le centre et les régions, faute de quoi toute planification centrale efficace serait impossible².

LES ESSAIS DE DÉCISIONS RÉGIONALES DANS LE DOMAINE DE LA PLANIFICATION SOCIALE

Ce modèle de la planification centrale restait en vigueur en Pologne jusqu'au début des années quatre-vingt. Mais même durant cette période, des essais d'une planification sociale régionale ont eu lieu à l'échelle de certaines régions. Il faut cependant préciser immédiatement que dans la réalité polonaise la notion de région correspond exactement aux limites administratives d'une voïvodie. Les malentendus qui en découlent seront présentés plus loin, mais nous prenons comme élément de base cette unité-là parce que les essais de planification régionale ont eu lieu dans le cadre des voïvodies. L'activité des autorités locales de Haute-Silésie au cours des années soixante et au début des années soixante-dix restent un exemple de cette tentative d'une planification régionale dans le cadre de la planification nationale centralisée. Le rôle économiquement important

² J. Wodz, Planowanie społeczne /Planification sociale/, Warszawa 1986, pp. 159 et suiv.

de cette voïvodie et les aspirations politiques des responsables politiques régionaux étaient à l'origine d'un plan régional qui a lancé un programme d'investissements dans les domaines de la protection d'environnement, de l'aménagement du territoire, et de loisirs.

Cependant, les premières vraies tentatives de créer une planification régionale se situent au début des années quatre-vingt lorsque une série des lois sur la planification a créé les bases pour ce genre d'activité³. Cette législation ayant introduit la notion de planification régionale a défini également la manière d'établir le plan. Le projet du plan est élaboré par les autorités de la voïvodie /les diverses commissions du plan/ pour être ensuite soumis à une discussion publique et aux associations professionnelles /association des économistes, p.ex./. Après avoir obtenu des avis nécessaires, on élabore une ou plusieurs versions finales du projet du plan qui sont soumises aux autorités régionales, et notamment au Conseil du Peuple de la Voïvodie. Une fois voté par celui-ci, le plan entre en vigueur.

Hélas, une pratique générale d'établissement de plans régionaux ne fait que commencer. Les raisons en sont nombreuses dont, surtout, l'absence d'analyses sociologiques concernant les besoins sociaux au niveau de la région.

QUELQUES RÉFLEXIONS SOCIOLOGIQUES SUR L'ÉTABLISSEMENT DES PLANS SOCIAUX DES RÉGIONS

La réponse à la question suivante: cette société locale a-t-elle et dans quelle mesure le sentiment de former une entité régionale - est le point de départ de toute réflexion sociologique. Afin d'éviter des complications rappelons que, d'après les analyses sociologiques, il n'y a en Pologne que quelques régions où ce sentiment d'appartenance

³ J. Wódz, Planowanie społeczne w regionach /Planification sociale dans les régions/, Warszawa 1987.

régionale se manifeste nettement; la majeure partie doit leur caractère "régional" à l'organisation administrative du pays. Une autre question importante du point de vue sociologique se pose - qu'est ce qu'une région pour notre réflexion? Les définitions sociologiques de la région ne manquent pas, mais il serait vain de les citer toutes. Il souffrit en l'occurrence de se référer à la conception du R. Dulong selon laquelle on ne peut parler d'une région qu'à partir du moment où sa population manifeste de manière claire un sentiment d'identité régionale⁴. Ceci ne veut pas dire que l'on puisse envisager une mesure sociale rigoureuse qui permettrait de définir à priori que dans une telle voïvodie cette société régionale existe et dans l'autre pas. La région n'est pas établie une fois pour toutes, c'est une chaîne de processus sociaux qui fait que ce sentiment d'identité régionale peut se renforcer ou par contre, disparaître. C'est ainsi que les régions peuvent donner plus de relief à leur caractère particulier et que d'autre part, un processus d'affaiblissement de ces différences qui se manifestent d'une région à l'autre est déjà engagé et que par conséquent cette identité régionale tend à s'effacer. Nous nous proposons de démontrer que c'est de cette approche de la définition de la région qu'émerge une chance de la planification régionale.

C'est en fonction de ces traits caractéristiques propres à la région qu'il faut mettre en relief ces éléments du sentiment d'identité régionale qui pourraient être utiles à la planification régionale. On pourrait croire apparemment que tous les éléments du sentiment d'identité régionale ont une importance profonde pour la planification dans la région. Rien de pareil, et c'est parce que la planification a lieu dans une société très marquée par des années de la planification centralisée et globale. Or maintenant, la planification sociale dans les régions ne peut pas englober

⁴ R. Dulong, Les régions, l'État et la société locale, Paris 1978, p. 18.

tous les domaines de la vie, nombreux étant compris dans le plan central, et l'objet du plan régional ne comprend que ces domaines de la vie qui ont une dimension essentiellement régionale. Il va de soi que c'est dans ces domaines qu'il faut voir la spécificité de la planification régionale et que c'est bien là qu'il faut essayer d'exploiter ce sentiment d'identité régionale à la planification. Ainsi, le problème consiste à faire coordonner la planification centrale et régionale, et à rechercher dans ces domaines qui font l'objet de la planification régionale l'appui et le concours de la population de la région, qui peuvent venir du sentiment de son identité régionale.

Une prise de position d'ordre éthique est également importante. On ne peut pas exploiter le sentiment d'identité régionale pour justifier l'absence de certaines activités, surtout dans le secteur des biens et des services sociaux. On ne peut pas admettre, du point de vue aussi bien éthique que politique, une situation où la spécificité d'une région pauvre mais avec un fort sentiment d'identité régionale consisterait en une atrophie des besoins sociaux et en fait que certains biens ou services n'y sont pas tellement revendiqués. On ne peut pas en déduire que des progrès dans l'accès à ces biens ou à ces services ne sont pas à envisager. Autrement dit, nous sommes d'avis, qu'en aucun cas la spécificité régionale ne pourrait pas justifier des décisions de la planification régionale prises au détriment de la société régionale. Hélas, des exemples ne manquent pas, surtout s'il s'agit de la planification de l'éducation nationale et de l'accès à la culture. On ne peut pas toucher au principe d'égalité des chances du développement dans le cadre de la planification régionale. La spécificité régionale devrait se manifester dans la manière d'envisager des solutions concernant l'avenir et non sous forme de décisions qui offrent ou refusent certains biens ou solutions.

La chance de relancer l'activité d'une société locale est, au point de vue sociologique, un élément important de la planification régionale. Ce postulat n'est réalisable que sous deux conditions:

a/ Premièrement, il faudrait que les sociétés régionales concernées soient convaincues de l'efficacité de cette activité émanant de la population. Ceci reste en rapport avec l'existence d'un cadre légal dans lequel ces initiatives locales peuvent se réaliser et, d'autre part avec un facteur psychologique de confiance et avec la conviction du bien fondé de ces activités. Dans la Pologne d'aujourd'hui, il y a situation où le cadre légal a déjà été défini, mais il est encore toujours difficile de surmonter l'apathie manifestée envers des initiatives et des activités locales, cette apathie étant la conséquence de plusieurs décennies d'une pratique de la planification centralisée et du dirigisme, donc une situation où les initiatives émanant de la population étaient difficiles à réaliser.

b/ La deuxième condition consiste en la création des conditions où la société régionale pourrait exprimer ses opinions sur ses propres besoins et présenter ses propres visions du progrès social. Les associations régionales y sont un instrument privilégié. Mais dans ce domaine-là, il y a également une situation où dans un climat généralement favorable à la fondation de celles-ci, leur activité se heurte à des obstacles administratifs. Espérons, qu'à la II^e étape de la réforme économique dans notre pays ces difficultés auraient été surmontées et que les associations non seulement régionales deviendront l'instrument de l'expression des plus importants problèmes de la société régionale, mais développeront également leurs propres initiatives à la fois sociales et économiques.

LE PLAN SOCIAL DE LA RÉGION - INSTRUMENT DU RENOUVEAU DE LA VIE RÉGIONALE

Nous n'avons pas cessé de montrer les aspects négatifs qui ont fait que la planification régionale ne s'est pas développé en Pologne de manière satisfaisante et que la spécificité régionale au lieu de s'épanouir tend à disparaître. Cette opinion basée sur l'expérience du passé

ne pourrait pourtant pas nous amener à en rendre responsable la planification régionale. Par contre, nous sommes d'avis que la planification sociale dans les régions permet d'espérer un renouveau de la spécificité régionale allant de pair avec l'acceptation de certains éléments fondamentaux du status quo politique et économique et surtout du principe de la planification de développement. On ne peut pas admettre que si la planification centrale et le dirigisme se sont révélés inefficaces, toute planification devrait être nécessairement inefficace. Nous sommes persuadés qu'il existe d'autres méthodes de planification "non-dirigiste", intermédiaire, dont on ne s'est pas encore servi, y compris celles qui tiennent compte des besoins sociaux et des visions du développement social présenté à l'échelle locale.

Une analyse historique et sociologique approfondie de tous les facteurs qui font la spécificité d'une région est le point de départ de tout plan régional moderne. Nous ne prétendons pas de définir ici cette spécificité car ses caractères peuvent être bien divers et venir des sources différentes: socio-historiques, culturelles, naturelles, géographiques /p.ex. le cas des régions maritimes/, etc. Les régions peuvent avoir aussi une spécificité économique solide qui devient un facteur créatif et fait naître le sentiment d'identité régionale. Il est d'ailleurs fréquent que les sources de spécificités régionales se superposent ou exercent une influence commune. Il faudrait encore se demander si la spécificité régionale engendre un sentiment d'identité régionale et fait naître un genre particulier de conscience régionale, qui pourrait encourager aussi bien les personnes que les collectivités locales à entreprendre des activités en faveur du développement de la région.

Il est lieu, enfin, de dresser un bilan des besoins sociaux d'une part et des ressources dont peuvent disposer les autorités régionales, de l'autre. C'est alors qu'on peut essayer d'établir un plan régional dont le but serait, en partant de la spécificité régionale, de satisfaire

aux besoins par les moyens disponibles. Si l'on invite la population à donner son avis sur les objectifs envisagés, et si elle accepte ceux-ci, on pourrait la mobiliser et essayer de l'intégrer dans le processus de la réalisation des tâches prévues par le plan régional. Un plan peut non seulement diminuer les frais des investissements importants mais également encourager une prise de conscience régionale et faire renaître ainsi le sentiment d'identité régionale.

On pourrait alors se demander qu'est-ce qui est donc nécessaire pour l'établissement d'une telle planification régionale? Évidemment, la réponse à cette question n'est ni simple ni nette. S'il est vrai que les facteurs qui garantissent la réussite d'une telle planification sont nombreux, il est également vrai que l'accord des autorités centrales est la condition indispensable de sa réalisation. Donc c'est à ces dernières de décider de l'entrée de la planification régionale dans le cadre du système de la planification nationale en vigueur. Il en résulte la nécessité d'attribuer aux autorités locales des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs du plan régional; il faut également créer un climat favorable de la part des administrations qui devraient encourager les initiatives émanant de la population, et assurer leur soutien aux activités des associations locales - porte-parole de l'opinion publique locale et régionale.

PROBLÈMES DE GESTION DES SYSTÈMES TERRITORIAUX LOCAUX
/exemple des unités territoriales en Pologne/

En Pologne, les communes /"gminy" en polonais/ et les villes /gminy miejskie/ constituent les unités territoriales de base. Elles ont été formées par suite de la réforme administrative en 1973 et 1975. Ce sont des unités spatiales. Leur système de gestion /le pouvoir local/ est responsable de leur développement et de leur fonctionnement.

On apprécie l'efficacité du pouvoir local selon l'aptitude du système à remplir ses fonctions malgré les limitations posées par l'environnement. La fonction systémique du but des unités territoriales est de satisfaire les besoins, toujours croissants, de la société ainsi que de créer les conditions convenables au fonctionnement efficace des activités économiques.

Les possibilités du pouvoir local dans ce domaine ne sont pas illimitées. Ce pouvoir agit dans l'environnement déterminé qui pose justement ses limites. Ce sont pour ce pouvoir ses entrées extérieures déterminant ses compétences.

Sans entrer dans les détails, on peut affirmer qu'en pratique les compétences et l'autonomie du pouvoir local sont influencées surtout par:

1. les relations extérieures déterminant les dépendances verticales, c'est-à-dire celles provenant du Conseil du Peuple, de la voïvodie, du chef de voïvodie et des organes administratifs particuliers: services de l'Éducation, de la Santé, du Commerce etc.;
2. l'autonomie financière indispensable à réaliser sa propre politique. Rien ne subordonne autant que le manque d'argent.

Non sans importance est l'organisation du pouvoir local et la façon de son fonctionnement. En Pologne, dans les systèmes locaux, les fonctions délibération - contrôle sont séparées de celles de gestion - exécution. Les premières relèvent de la compétence du Conseil du peuple, les secondes de celle de l'administration d'État.

LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION D'ÉTAT

La loi sur le système des Conseils du peuple et de l'auto-gestion territoriale signale que les organes de l'administration d'État territoriaux sont les organes exécutifs et administratifs des Conseils du peuple et agissent dans le cadre de leur propriété territoriale. Ils mènent l'activité exécutive et administrative qui sert à réaliser les tâches des Conseils du peuple. En même temps l'organe locale de l'administration d'État est soumis au même organe du niveau plus élevé et il est le représentant de celui-ci sur son propre territoire. C'est le maire /naczelnik/ de la commune /gmina/ qui est l'organe local d'administration d'État.

Conformément à la loi le maire de la commune se trouve dans un système d'une double subordination: verticale et horizontale ce qui s'exprime par la façon de le nommer, et le caractère de ses tâches et de ses responsabilités.

En accomplissant la fonction de l'organe exécutif et administratif du Conseil du peuple, le maire de la commune est responsable devant celui-ci pour ses actions, et surtout pour la réalisation du plan socio-économique, du budget et du plan d'aménagement et pour la réalisation des autres lois déterminant les tâches de cet organe.

Les tâches du maire en tant que représentant de l'administration d'État sont liées à la fonction de surveillance du chef de voïvodie sur l'activité du pouvoir local.

Les tâches du maire de la commune dans le cadre de la subordination verticale et horizontale sont formulées de différentes façons. La façon de définir "un bon maire de la commune" par les deux organes qui le surveillent n'est

pas identique. Pour le chef de voïvodie, il est un bon fonctionnaire, quand il observe le système légal en vigueur et surveille de manière satisfaisante la réalisation des tâches présentées dans le plan de voïvodie.

Le point de vue du Conseil du peuple est différent. Celui-ci s'intéresse surtout aux conditions de vie et de travail des habitants de la commune. Leur opinion favorable envers le maire dépend de la façon dont celui-ci s'intéresse à la commune, des actions qu'il entreprend pour satisfaire les besoins de la société locale.

Les buts de l'activité du maire désirés par l'un et l'autre ne sont pas en principe contradictoires. Ils peuvent coexister, mais cela ne doit pas être toujours une coexistence parfaite. Les tâches du chef de voïvodie exigent la mobilisation de la société locale, les tâches du Conseil du peuple peuvent exiger l'activité du chef de voïvodie. Le rôle du maire de la commune est de joindre ces deux points de vue. Comment il accomplit ses devoirs, comment il satisfait les besoins des deux côtés ou bien s'il donne la priorité aux tâches de l'un d'eux, c'est la relation de force de leur influence qui en décide.

Le Conseil du peuple passif ou celui qui ne profite pas de ses compétences pour d'autres raisons, peut être dominé par le maire qui donnerait la priorité aux tâches du chef de voïvodie au préjudice des tâches du conseil. Dans les cas pareils le maire de la commune peut surtout représenter les intérêts de l'administration d'État, et sa fonction de l'organe exécutif et administratif du Conseil du peuple sera moins visible.

Le facteur qui freine ou rend impossible le développement de l'unité territoriale, est la limitation et la rigidité des moyens financiers mis à sa disposition.

Les tentatives d'augmenter ces moyens par le financement extérieur sont donc tout à fait compréhensibles. L'efficacité de ces tentatives est dans l'intérêt de la société locale et constitue l'un des facteurs de l'apparition de l'autorité du maire de la commune. L'existence des sources

potentielles de financer la commune /y compris la croissance répétitive des dotations durant l'année budgétaire/ fait qu'en général la quantité réelle des moyens financiers reçus est plus grande que dans l'offre initiale pour la période donnée. C'est la situation typique pour toutes les procédures d'adjudication. Elle se répète plusieurs fois ce qui devient une habitude et le maire est obligé en quelque sorte par la communauté locale d'obtenir ces ressources à tout prix. Dans ces activités le maire est soutenu, parfois aussi remplacé partiellement, par la direction de l'organisation locale du PZPR /Parti communiste polonais/, du Conseil du peuple, de la coopérative de construction d'habitations, du service médical, des écoles secondaires, du centre de la culture etc. Cela ne garantit pas, bien sur, l'efficacité dans tous les cas, mais augmente ses chances. Cela permet aussi d'expliquer plus facilement le manque de cette efficacité, surtout qu'elle ne dépend pas uniquement de la force et la manière de l'intervention. Par conséquent, ce qui devient le plus important pour le maire, c'est de lutter pour obtenir les moyens financiers et le résultat en est moins important. Il est aussi peu plausible de chercher les ressources complémentaires de revenus dans la commune elle-même, ou d'économiser sur les dépenses courantes si cela peut mener à réduire l'approvisionnement extérieur dans les périodes à venir.

Le déficit des ressources financières tant que celles-ci satisfont les besoins courants et assurent le fonctionnement normal de la commune, ne menace point le maire. Devant la communauté locale y compris devant le Conseil du peuple - il peut toujours expliquer son peu d'activité par le manque des ressources /toujours lié avec les décisions extérieures/. Un autre argument - également valable - est celui des problèmes techniques, liés soit à l'absence des moyens soit à l'une possibilité de s'assurer les services d'une entreprise compétente.

En analysant l'activité des organes d'administration

d'État, nous pouvons observer que les possibilités d'activités du maire d'une commune ainsi que ses devoirs en faveur de cette dernière dépendent de ses possibilités financières, matérielles, exécutives. La limitation de ces possibilités peut être même commode et servir d'explication d'une faible activité du maire. Cette explication ne peut pas être contestée par le Conseil du peuple parce que c'est celui-ci qui décide des tâches à accomplir, en observant les principes de la réalité du plan. La responsabilité du maire par rapport au développement de la commune est donc considérablement limitée. Ce développement dépend des personnes non subordonnées au maire pas plus qu'au Conseil du peuple, de celles qui disposent des moyens matériels, financiers et du potentiel exécutif. Nous observons ici un écart visible entre les prérogatives considérables du Conseil du peuple et de son organe exécutif et administratif, et les possibilités, limitées par les décisions des unités du rang inférieur, d'en profiter /déterminant l'étendue réelle d'activités/.

La façon dont le maire de la commune remplit ses fonctions reflète une faible position du Conseil du peuple. Celui-ci ne peut pas profiter de toutes ses prérogatives pour les mêmes raisons que le maire. Ceci explique donc pourquoi ses exigences envers le maire doivent tenir compte des possibilités réelles de leur réalisation, déterminées en majorité par les facteurs qui ne dépendent pas de lui. Ainsi, le Conseil du peuple juge le maire en fonction de la réalisation des tâches particulières, laissant de côté les estimations globales, basées sur l'analyse de buts atteints par la communauté locale. Le manque de possibilités causé p.ex. par une insuffisance de ressources financières ou l'absence d'une décision d'une unité non subordonnée signifie que la responsabilité de la résolution des problèmes de la commune a été transmise à d'autres sujets. Dans une telle situation le Conseil du peuple n'a aucune raison de déprécier le travail du maire, indépendamment du degré de satisfaction des besoins de la communauté locale.

Dans ces circonstances, le maire s'empresse, en premier lieu, de satisfaire les exigences de l'autre organe qui le surveille et notamment du chef de voïvodie, ce qui lui assure, en grande partie l'administration de la commune. Par conséquent, une plus grande attention est attachée à l'observation des prescriptions et procédures formelles qu'à la résolution des problèmes réels des habitants. Les propositions et demandes des villageois ne sont pas toujours réalisées, mais on exige une preuve concrète et formelle d'activités du maire de la commune p.ex. sous forme de lettre adressée à un organe compétent.

LES POSSIBILITÉS DE DIRIGER LE DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME PAR LE POUVOIR LOCAL.

Les formes principales des activités des Conseils du peuple sont les suivantes:

- planification socio-économique et spatiale et l'organisation de réalisation de ces plans;
- nomination des entreprises et usines qui servent à réaliser les tâches importantes pour la région;
- direction et contrôle du travail des organes locaux de l'administration d'État;
- initiative et coordination des actions en faveur du développement de la région et satisfaction des besoins de la population.

Les plans sont l'instrument principal de formation du développement de la commune par les Conseils du peuple. Ces plans sont orientés surtout à satisfaire les besoins de la population, mais ils doivent aussi tenir compte des décisions du plan socio-économique de voïvodie. La répartition des compétences entre le pouvoir local et la voïvodie compte ici considérablement. Formellement, le Conseil du peuple décide de ces projets qui ne sont pas en vigueur en dehors de la commune. En réalité, il perd une partie de ses prérogatives en faveur des autres organes de planification. Les plans de voïvodie contiennent beaucoup de tâches détaillées

telles que p.ex. l'adduction d'eau, l'établissement d'un système d'égouts, les écoles maternelles etc. De tels projets ne sont pas prévus à être réalisés dans toute la voïvodie, ainsi, les Conseils du peuple du niveau fondamental font des démarches pour que ces projets entrent dans le plan de voïvodie. C'est donc le jeu pour entrer dans les plans du niveau plus élevé. Il n'y a pas de critères nets dans ce jeu.

Les organes de l'administration d'État à l'échelle de voïvodie sont donc ces arbitres qui choisissent les tâches d'investissement les plus importantes à leur avis. Évidemment, dans ce cas à cause de l'optique plus large de ces organes ce sont d'autres critères qui comptent que ceux valables au niveau de la commune. Le système décisif pareil existe aussi par rapport aux investissements réalisés par les unités économiques non subordonnées à la commune. Des décisions prises par ces unités doivent tenir compte de certaines exigences du Conseil du peuple de la commune, mais dans le domaine d'investissements ces exigences déterminent surtout ce dont on devrait s'abstenir. La possibilité d'obliger à faire quelque chose n'existe pas. Le rôle de l'administration de la commune est donc de demander quelque chose, de tenter à introduire dans les plans de développement les décisions importantes pour les conditions de vie et de travail de la communauté locale. L'efficacité de ces efforts peut être considérable si les demandes correspondent aux besoins des unités économiques. Il est beaucoup plus difficile d'encourager les sujets économiques à résoudre les problèmes locaux, ceux qui agissent indirectement sur leur fonctionnement /éducation, service médical, logements, ou la politique urbaine/. Le pouvoir local a une possibilité plus grande d'agir efficacement dans la période de création ou de réorientation de l'activité /modernisation, extension/ des unités non subordonnées. Ces changements nécessitent, surtout quand ils entraînent la charge de l'infrastructure économique et sociale, un accord avec le Conseil du peuple ou - par l'autorisation de celui-ci - avec le chef de voï-

vodie. Il est indispensable, pour obtenir un accord à ces changements, /ou à la localisation/ que l'unité économique participe financièrement, matériellement dans le développement de l'infrastructure économique extérieure et sociale ou bien qu'elle construise elle-même les objets dont elle aura besoin. Ces exigences ne sont pas déterminées par l'administration de la commune, mais en accord avec celle-là, par le chef de voïvodie qui peut plus ou moins tenir compte des besoins de la communauté locale, mais qui ne peut pas négliger lesdits besoins.

Dans ces circonstances, les plans élaborés ne sont pas les plans du développement socio-économique de la commune, mais seulement les plans de la répartition des frais d'investissements parmi les décisions nominalement déterminées ainsi que de la répartition des moyens pour les rénovations.

Les plans sont statiques dans le sens qu'ils ne proposent aucune solution alternative /il n'y a pas de variantes de plans, ni de principes pour les plans/; les plans dépendent trop de la situation actuelle de l'économie et des conditions de vie dans les communes, on ne connaît pas de tentatives d'influer sur les directions du développement admises.

La planification au niveau de la commune est une planification territoriale nationale, réalisée sur le territoire déterminé, et non pas une planification auto-gestionnaire, réalisée dans le cadre d'une communauté locale. C'est une allocation, imposée par les autorités, des moyens financiers qui en décide.

Et pourtant le système de gestion ne peut pas exister sans planification. Il est, dans ce cas-là, obligé à agir de façon intuitive ce qui apporte très rarement des résultats positifs. A part cela, la planification est une condition essentielle réglant le développement.

L'analyse de planification devrait, entre autres, indiquer où, quand et pourquoi peuvent apparaître dans le système les conflits et les situations de seuil, et comment il faut entreprendre une action pour éviter les situations de crise.

C'est le sens de gouverner le système. Une telle analyse /c'est-à-dire celle qui tient compte de toutes les réalités/ n'existe pas. D'ailleurs le pouvoir local et ses services de planification ne peuvent même pas l'effectuer car elles ne disposent pas d'informations nécessaires. Elles ne peuvent pas réagir convenablement aux comportements éventuels futurs du système. Les actions sont entreprises au moment où un objet du système est déjà dans la situation de crise c'est-à-dire quand il est menacé par l'arrêt de fonctionnement avec toutes les conséquences pour la totalité du système /p.ex. le manque d'eau/. Puisque l'état de nos unités urbaines empire, de tels objets sont de plus en plus nombreux. Il paraît que les autorités locales n'essaient plus de réaliser un développement planifié, mais elles se concentrent sur le fonctionnement courant du système, et non pas sur la suppression des conflits futurs, mais celle des crises actuelles. Pour planifier, c'est-à-dire choisir les buts et les méthodes de leur réalisation, il faut non seulement les autorisations formelles, mais aussi les possibilités réelles matérielles d'agir, c'est-à-dire surtout les moyens financiers. Il s'agit de concerter les plans des unités territoriales avec leurs budgets. On n'exagère pas en disant que les moyens financiers qui restent en disposition du Conseil du peuple sont la mesure de la vraie décentralisation et de l'autonomie. Ces moyens viennent du budget de la commune et des fonds lui attribués.

Le "Droit budgétaire" de 1984 cite 15 sources de revenus des Conseils du peuple. Tous les genres des revenus sont limités par des prescriptions et normalisés de façon précise. Le changement de leur niveau n'appartient pas aux Conseils du peuple. Pour augmenter le niveau des revenus le pouvoir local peut compter sur:

- un changement favorable des principes d'évaluation des taxes et d'impôts
- l'établissement des sources de revenus complémentaires, provenant de l'extérieur /dotations/.

Pratiquement, les revenus du budget de la commune sont

déterminés de l'extérieur. Cela ne favorise pas la recherche des solutions intérieures ni l'augmentation de l'initiative locale.

Les dotations obtenues du budget de voïvodie constituent un apport le plus important dans les revenus courants. Elles constituent 30% - 70% de la totalité des revenus. La subordination de la commune aux autorités de voïvodie est très grande. Mais c'est la manière de l'établissement des dotations qui compte le plus et non pas leur montant. Les autorités de voïvodie décident du niveau des dotations selon un critère flou, de l'échelle des besoins de la commune. Le département des Finances du Bureau de Voïvodie effectue sa propre estimation de ces besoins en se référant aux dépenses du budget dans la période précédente. Ceci crée souvent un malentendu: les économies dans les dépenses sont comprises comme la diminution des besoins financiers et peuvent provoquer la diminution des dotations. Fréquents sont les cas où les frais assumés deviennent le but en soi des activités au détriment de la réalisation d'un niveau déterminé du système géré.

La relation entre les dépenses courantes et le montant des dotations place à une meilleure position les unités les plus fortes, mieux développées. Les besoins financiers plus élevés liés au maintien surtout de l'infrastructure expliquent les dotations plus élevées.

Les moyens budgétaires dont disposent les autorités de voïvodie sont limités; on assure à la commune les fonds pour satisfaire ses besoins essentiels, les plus urgents, ceux qu'on ne peut pas supprimer. Les budgets locaux des unités étant très pauvres, la structure des dépenses est strictement déterminée. Dans chaque cas, les actions peuvent être plus ou moins rationnelles, peuvent exiger des dépenses plus ou moins grandes pour réaliser les mêmes tâches, mais moins grandes sont les ressources possédées, moins large est le choix. Le pouvoir local n'a pas actuellement la possibilité de diminuer les dépenses p.ex. pour l'éducation, l'administration d'État, l'assistance sociale, sans en-

freindre aux prescriptions et normes financières en vigueur ou sans détériorer les conditions de la vie. Cela concerne environ 80% des revenus. Cette partie du budget peut être considérée comme rigide, celle qui sert à maintenir le status quo, celle qui résulte du niveau du développement déjà acquis et des principes de financement en vigueur.

Une certaine souplesse et les possibilités de transformer la structure du système peuvent être offertes par les moyens prévus pour les investissements et les rénovations. En pratique, seulement dans ce cas l'utilisation des moyens est l'objet des décisions réelles prises par le Conseil du peuple. Ces fonds ne sont pourtant pas assez grands. Les fonds spéciaux /p.ex. le développement de la culture, la protection de l'environnement, l'adduction d'eau, etc./ établis surtout à partir des dotations de voïvodie, n'élargissent pas le champ de l'activité autonome du pouvoir local. Ils peuvent être utilisés après l'acceptation de celui qui en dispose de l'extérieur et seulement pour une tâche concrète. C'est donc plutôt une des formes du centralisme de décision. Les décisions autonomes des autorités locales concernant le développement se limitent actuellement surtout à préparer les terrains pour les habitations, y compris l'établissement de l'infrastructure technique pour les ensembles d'habitation naissants. Dans d'autres cas, le pouvoir local peut remplir surtout le rôle d'inspirateur, mais l'ultime décision appartient à celui qui dispose réellement des moyens financiers. Cela concerne aussi les entreprises plus importantes dans le domaine de l'infrastructure technique dont la réalisation est prévue par les plans de voïvodie. Cet état de choses aurait pu engendrer une situation où c'est la structure et l'accessibilité des moyens financiers et non pas la hiérarchie des besoins sociaux locaux qui déciderait du choix des entreprises de développement. Ainsi, la formation et la réalisation de la stratégie locale du développement devient très difficile.

En analysant l'économie financière au degré local, on peut observer l'absence d'autonomie financière de la commune et

une grande dépendance des moyens financiers de l'extérieur, c'est-à-dire surtout des dotations reçues par l'intermédiaire de la voïvodie. Cela témoigne du centralisme du système financier. Toutes les décisions financières vraiment importantes sont prises non pas au niveau concerné, mais au moins à un niveau plus élevé /les prescriptions financières, les principes de calcul et prélèvement des impôts sont établis au niveau central/, le budget de voïvodie dépend du budget central et le budget de la commune - des décisions des organes de voïvodie/. Il y a beaucoup de possibilité de pression, légales et moins légales; les organismes financiers du haut niveau peuvent influencer sur la manière d'utiliser les moyens budgétaires et ceux qui proviennent des fonds spéciaux.

L'article 49 de la loi budgétaire stipule que les budgets régionaux doivent s'adapter aux budgets du niveau plus élevé. Surtout les dépenses pour les investissements et pour les rénovations exigent au moins l'accord à deux niveaux avec le niveau de voïvodie. Les organes financiers régionaux établissent le projet de leurs budgets, en présentant le plan de leurs revenus et dépenses en fonction des branches particulières de l'économie, en demandant des dotations à un montant déterminé /en présentant en même temps le plan de la distribution des moyens obtenus/. A l'étape suivante, le département des Finances du Bureau de Voïvodie établit le projet de la répartition des moyens du budget de voïvodie parmi les différentes branches de l'économie /la sphère non productive incluse/ et dans ce cadre - parmi les différentes entreprises d'investissement de la voïvodie. En résultat, le projet du budget revient à la commune, le projet basé sur sa variante "essentielle, mais adaptée aux possibilités financières et à la "philosophie du développement" du niveau de voïvodie. Toutes les questions et les sommes contradictoires peuvent devenir l'objet des accords, des adjudications etc. entre la commune et la voïvodie.

Les instruments financiers hors budget puisqu'ils sont

à l'unique disposition du pouvoir local, n'accomplissent pas leur rôle du facteur dynamisant le développement de la communauté locale, surtout parce qu'ils n'ont pas assez de moyens par rapport aux besoins.

CONCLUSIONS

A partir de 1981, en Pologne entrent en vigueur des lois qui changent les conditions du fonctionnement des Conseils du peuple, très critiquées. Les plus importantes sont: la loi sur le système des conseils du peuple et de l'autogestion territoriale, la loi sur la planification socio-économique, la loi sur la planification spatiale, la loi sur les fonds de la commune et du fonds rural.

Les lois citées ont élargi considérablement l'étendue des compétences du pouvoir local, surtout des Conseils du peuple et des organes de l'autogestion des communes /des-villes/. Le champ légal de l'autonomie et de la compétence de planification des Conseils du peuple et des organes de l'administration d'État ne peut pourtant pas être utilisé en pratique car le conseil est dépourvu de ses propres moyens financiers et leur répartition s'effectue par les organes de voïvodie. Le mode de répartition est plutôt libre et ne dépend pas en grande partie du niveau local.

En pratique les Conseils du peuple ne sont pas financièrement autonomes, tant en ce qui concerne les revenus que les dépenses. Les Conseils du peuple n'ont aucune influence sur l'établissement du montant de leurs revenus et une influence minime sur la structure des dépenses.

L'ensemble des instruments financiers laissés à la disposition des autorités de la commune prouve que théoriquement les possibilités de réaliser sa propre conception du développement de la communauté locale d'une manière autonome /le surplus budgétaire, les fonds d'affectation spéciale, la mise en marche du fonds de provision/ peuvent exister. Mais en pratique les organes locaux sont soumis aux pressions si fortes des organes du niveau plus élevé, renforcées par

des moyens légaux et moins légaux d'"imposer la subordination", que l'obstination pour obtenir une autonomie financière peut devenir par la suite défavorable pour le système local.

Maria HALAMSKA

LE POUVOIR LOCAL EN POLOGNE FACE AUX INTÉRÊTS INDIVIDUELS, LOCAUX ET GÉNÉRAUX

Les sciences sociales donnent plusieurs définitions du pouvoir local. Leur spécificité est définie par l'adjectif "local". Pour simplifier, nous pouvons dire que le "pouvoir local" est un pouvoir exercé dans une société locale. Chaque société locale possède son propre territoire. On peut avancer que le pouvoir local est un pouvoir limité à un certain territoire. Pour le sociologue l'adjectif "local" relève d'une notion beaucoup plus large. Cette notion vient de la caractéristique "société locale". Dans cette société existent deux types de liens sociaux: les liens formels et les liens informels. Les liens informels dominent les liens formels, par conséquent, la structure informelle est plus importante que la structure formelle. La structure informelle est décisive pour le fonctionnement de cette société. En plus, cette structure est lisible pour tous. Dans cette situation, la société locale n'est pas une collectivité d'individus anonymes, mais une collectivité des groupes sociaux différents. Dans la société locale, il n'y a pas de "citoyens anonymes": chaque habitant est connu et reconnu par chacun, possède ses caractéristiques plus ou moins précises. Il en est de même pour le pouvoir local qui est toujours un pouvoir personifié. Les institutions formelles de pouvoir sont représentées par des personnes concrètes, des personnes bien connues. Les relations sociales: pouvoir-citoyen, ne sont pas - par définition - dépersonnalisées. Le pouvoir local est un pouvoir non anonyme exercé dans une société non anonyme.

C'est une caractéristique fondamentale du pouvoir local. De nombreuses analyses sociologiques sont centrées sur

ce trait. Elles montrent la dépendance entre la réalisation des intérêts individuels - ou des intérêts de groupes locaux - et la réalisation des intérêts de la société locale comme telle. Mais au niveau local, une troisième catégorie d'intérêts doit être réalisée: les intérêts de la société globale, les intérêts généraux. Les intérêts généraux sont imposés à la société locale par la société globale. Leur réalisation au niveau local est protégée par la régulation systémique. La position du pouvoir local dans le système général de pouvoir, dans toute société, est une conséquence du mode d'articulation entre des intérêts locaux et des intérêts généraux.

Pour analyser la position du pouvoir local et son fonctionnement, il est très important de prendre en compte les règles de la régulation entre ces deux types d'intérêts: locaux et généraux. Dans ce domaine, les solutions possibles sont de deux types:

- lorsque les deux catégories d'intérêts sont spécifiquement distinctes,
- lorsqu'est présente la possibilité de réconcilier, ou "d'harmoniser" les intérêts locaux et généraux.

De ces deux points de vue, en prenant les règles juridiques, le système du pouvoir local en Pologne est difficile à spécifier. D'un côté, le pouvoir local est l'"antenne sur le terrain" du pouvoir central, l'échelon inférieur d'une structure verticale. D'un autre côté, le pouvoir local est le "représentant des intérêts de la société locale". Le pouvoir local en Pologne est, par conséquent, obligé de réaliser ces deux types d'intérêts en même temps.

Ce principe - réaliser simultanément des intérêts locaux et des intérêts généraux - est, dans la pratique, impossible à réaliser. Dans le cas de conflits d'intérêts, la société locale, pour respecter les intérêts généraux, doit renoncer à la réalisation de ses propres intérêts. Il faut savoir aussi que l'"intérêt général" n'a pas de définition précise. On ne distingue pas, par exemple, "l'intérêt général de

la société globale" de l'"intérêt de l'État". La notion d'"intérêt général" couvre la stratégie de développement du pays, comme les dimensions plus courantes de la politique centrale. Elle concerne tant les décisions particulières des départements du Comité Central que celles prises par un ministère. Dans cette situation, quand chaque décision du "Centre" est présentée comme d'"intérêt général", la notion se dévalue. La notion d'"intérêt général" change de fonction et commence à fonctionner comme un moyen de réprimer les intérêts locaux. Le principe déclaré de la conciliation des intérêts locaux et généraux se transforme en principe de domination de l'intérêt général sur l'intérêt local. C'est le premier principe systémique qui détermine les conditions du fonctionnement du pouvoir local en Pologne. Il oriente en même temps les buts "des acteurs" exerçant le pouvoir.

Dans toutes les unités territoriales de niveau local sont implantées les différentes organisations économiques. Elles fonctionnent, en principe, pour satisfaire les besoins des habitants. Les liens avec cette société ont un caractère fonctionnel. La collectivité territoriale est organisée selon des principes d'organisation horizontale. Mais toutes les organisations économiques qui ne sont pas subordonnées au pouvoir local, et elles sont la majorité, fonctionnent selon des principes d'organisation verticale. Elles constituent les échelons de base de leur propre structure verticale. Dans un système centralisé, tel que le système polonais, toute activité de ces organisations, située aux échelons intérieurs, dépend de leur échelon supérieur. L'échelon supérieur définit des buts et attribue les moyens de fonctionnement. Il applique aussi les sanctions en cas de non exécution de ses directives. Toutes ces organisations sont dirigées selon un principe d'organisation verticale. Et ce principe d'organisation verticale du système global détermine les conditions du fonctionnement du pouvoir local en Pologne.

Le pouvoir local en Pologne est soumis à deux types de pression. Les premiers découlent des deux principes systé-

miques, le principe de domination de l'intérêt général, et le principe d'organisation verticale du système. Le pouvoir local, qui fait partie du système politique global, doit fonctionner selon les règles du "centralisme". Le deuxième type de pression est produit par l'entrée en scène de la société locale. Cette scène, peuplée par des acteurs non anonymes présente une structure lisible de groupes et de relations entre ceux-ci. Les acteurs jouent ici "le spectacle du pouvoir" et sont pris dans le réseau des relations entre les différents groupes sociaux. En même temps, ils sont soumis aux pressions venant de ces groupes, ils sont soumis aux pressions de la "localité". Les pressions intercroisées du "centralisme" et de la "localité" créent la spécificité du fonctionnement du pouvoir local en Pologne.

Comment, dans la situation décrite, le pouvoir local peut-il réaliser des intérêts locaux, qui ne sont pas la somme d'intérêts individuels, et qui peuvent être dominés si facilement par un intérêt général indéfini?

Est-ce que "l'intérêt local" constitue le facteur orientant son activité? Comme le montrent les recherches réalisées, les activités du pouvoir local en Pologne sont caractérisées par un haut degré de "localisme" et une forte orientation vers la prise en compte des intérêts locaux. Les causes de ce phénomène sont diverses. "L'intérêt général", en raison même de son caractère indéfini, est souvent, pour le "notable local", trop général et incompréhensible; il se transforme en slogan. La société locale est aux prises avec des préoccupations concrètes, dont la solution peut être facilement imaginée par le pouvoir qui est en place. Ce pouvoir est lié, par de nombreux liens, souvent émotionnels, avec cette société. La société, quand elle articule ses besoins, s'adresse en premier lieu au pouvoir sur place, "à son pouvoir". Il est vrai que ce fait de détenir et conserver ne dépend pas de la société locale, mais toute bonne solution prise pour résoudre les problèmes de la collectivité, renforce le prestige du pouvoir dans la société locale. "Satisfaire les besoins de la collectivité", "ré-

soudre les problèmes locaux" participent au rôle social, auquel l'acteur de la scène locale s'identifie.

Face aux intérêts locaux, le pouvoir local peut adopter deux attitudes: passive ou active. Passive, lorsque les comportements du pouvoir local se limitent à réagir aux besoins collectifs déjà articulés. Lorsqu'il adopte une attitude active, il a l'ambition de devenir le "vrai leader" en articulant les besoins locaux. Il veut gérer les affaires locales pour que la société locale arrive au niveau de développement imaginé par le pouvoir local comme optimal. Mais indépendamment de ces attitudes, le pouvoir local doit, pour réaliser la "microrationalité" casser la "macrorationalité".

En profitant des résultats des recherches empiriques, nous pouvons reconstruire le "modèle de l'action" qui doit être entreprise par le pouvoir local pour la réalisation efficace des intérêts locaux.

Pour gagner la bataille de la réalisation des intérêts locaux, le pouvoir local doit d'abord constituer un centre stable de décision en son sein. Autrement dit, le pouvoir local doit se centraliser. Le processus de centralisation du pouvoir à l'échelon local se déroule parallèlement au processus d'intégration horizontale de la société. Pour la centralisation et l'intégration, il est nécessaire de briser, au moins partiellement, le principe d'organisation verticale du système. Les organisations économiques, implantées sur le territoire de la société locale, disposent des moyens potentiels pour réaliser des aménagements locaux et de nouveaux investissements. Mais elles ne sont pas soumises au pouvoir local, elles sont indépendantes de ce pouvoir. Pour participer à l'aménagement local, leur participation est d'ailleurs nécessaire, les organisations économiques doivent percevoir l'existence de ce pouvoir et se sentir obligées de contribuer pour le bien de la collectivité. Pour atteindre ce but, le pouvoir local utilise le mécanisme que l'on peut appeler l'"élargissement du pouvoir" par la création d'élites locales. Elles sont

centrées autour du noyau de décision. Leur intégration est une condition préalable pour la mobilisation interne de la société, qu'on peut définir comme un état disposant aux actions communes. Cette mobilisation peut être spontanée et avoir pour base la collaboration, lorsque les chefs des organisations économiques se sentent liés avec la société, et obligés de suivre les initiatives prises par le pouvoir local. Mais cette mobilisation peut être obtenue par la force et dans l'atmosphère du conflit. Dans cette situation le pouvoir local est obligé d'entreprendre des activités supplémentaires pour recouvrer la participation par la force.

Dans la plupart des cas la mobilisation interne est insuffisante. Très souvent la décision concernant la réalisation de l'intérêt local doit être prise par l'échelon supérieur du pouvoir: au niveau de la voïvodie ou au niveau central. Un deuxième type de réalisation, la mobilisation externe, paraît nécessaire. Elle peut être définie comme la mise en oeuvre des différentes forces qui peuvent contribuer à la réalisation des équipements ou des aménagements locaux.

La mobilisation externe peut revêtir diverses formes. Elle peut avoir la forme de l'"accumulation de moyens manquants". L'accumulation est réalisée par un système d'échanges, souvent très compliqué. Une autre forme de la mobilisation externe consiste à trouver un patron pour la société, un patron occasionnel ou stable. Les relations "patron-société" sont typiques du schéma de relations "patronage-clientélisme". Bien évidemment le "patron" est toujours une personne située très haut dans la hiérarchie du pouvoir.

La mobilisation externe crée un système parallèle de distribution des biens par rapport au système de répartition planifiée. Ce second système ruine efficacement le système de répartition clarifiée. L'explication en est simple. Dans la pratique le succès de la réalisation des intérêts locaux implique que le pouvoir local prenne

une certaine distance par rapport au plan et mette en oeuvre un projet, même si les moyens n'en ont pas été prévus par le plan.

BIBLIOGRAPHIE

- Jurcewicz W., "System organizacyjny gminy", in: Le milieu de commune, LSW, /sous presse/.
- Narojek W., "Struktura władzy społeczności lokalnej", in: Studia Socjologiczno-Polityczne, n° 23, 1967.
- Władza lokalna u progu kryzysu, ouvrage collectif sous la direction de J. Wiatr, Institut de Sociologie, Université de Varsovie, 1983. Les articles suivants traitent ce problème: J. Tarkowski, "Władza terenowa po reformie"; R. Żóitaniecki, "Działania władz lokalnych na rzecz zaspokojenia potrzeb ludności"; M. Chałubiński, Z. Malek, "Rola instancji partyjnych w społecznościach lokalnych".

Jerzy REY

LES ATTITUDES ET LES OPINIONS DES PERSONNES SOCIALEMENT ACTIVES
ENVERS LES ORGANISATIONS ET LES INSTITUTIONS AUTONOMES
DANS LES COMMUNES

L'étude effectuée en 1984 par l'Institut de Développement de la Campagne et de l'Agriculture de l'Académie Polonaise des Sciences¹ a démontré une baisse de l'activité publique dans le milieu des agriculteurs individuels en Pologne, consécutive à une hausse d'une ampleur considérable dans les années 1980-81. En Pologne des années quatre-vingt, l'activité publique a perdu de nouveau son intérêt pour la plupart des agriculteurs. On sait que le développement des groupes sociaux ou des sociétés entières dépend de l'utilisation du potentiel de leur activité ainsi que de l'activité de chacun des individus. Les habitants, unis par les buts communs et désireux d'avoir l'influence sur leur environnement, créent des comités ou des associations de circonstance, ou bien s'efforcent d'introduire leurs programmes et leurs désirs dans les organisations et les institutions existant déjà au sein de leur commune. Ce second moyen de la réalisation de leur intérêts étant plus fréquent, les institutions locales ainsi que les organisations autonomes des habitants devraient être la forme organisée et authentique de l'activité publique.

L'une des questions posées dans l'enquête était conçue de manière suivante: "Les institutions et les organisations autonomes dans les communes ont-elles la possibilité de réaliser les désirs et les intérêts des collectivités locales et à quel point les réalisent-elles vraiment?".

¹ sous la direction de Mme Halamska, avec la participation de M.M. W. Jurcewicz, J. Rey, A. Rutkowski, B. Skwarka.

Au cours de l'enquête les données ont été recueillies dans différents milieux et dans différentes institutions et organisations. La plus grande importance était attachée à l'étude des attitudes et des opinions de la commune des agriculteurs et des personnes socialement actives, que nous appellerons militants, fonctionnaires /salariés/, et bénévoles, travaillant dans les organisations et institutions paysannes ainsi que dans l'administration publique et économique. Les résultats de l'étude des opinions des agriculteurs ont été présentés dans le no. 3/1986 de la revue "Wies i rolnictwo", c'est pourquoi nous ne nous en référons que dans la mesure où il est nécessaire de les comparer avec les opinions des "militants" de la commune /gmina en polonais/. 75 personnes enquêtées, fonctionnaires et bénévoles avaient été soumises à l'enquête effectuée dans 4 communes choisies en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques. L'enquête était menée à un moment extrêmement intéressant pour un sociologue /c'était d'ailleurs une coïncidence/, car c'était dans cette période que l'on introduisait les lois votées en 1982 et 1983, concernant le système des institutions et organisations autonomes des agriculteurs individuels.

Après avoir présenté quelques principes théoriques et méthodiques, j'essaierai de répondre à la question suivante: qui sont et par quoi se caractérisent les "militants", fonctionnaires et bénévoles, quelle est l'influence du changement de leur structure socio-démographique sur leurs attitudes et leurs opinions sur l'autonomie dans les communes?

On a réalisé 75 interviews, dont 13 avec des femmes. Cette proportion /17,3%/ correspond grosso modo à la proportion de 20% des postes au niveau local destinés aux femmes, d'après les consignes du parti dans les années soixante-dix. L'ensemble de l'échantillon se compose de deux groupes d'activistes:

1/ les fonctionnaires /salariés/ des organisations socio-économiques et politiques ainsi que de l'administra-

tion publique dans les communes dont le nombre s'élève à 41 personnes - soit 54,7% de l'échantillon;

2/ les "militants", bénévoles de ces organisations et institutions - 34 personnes soit 45,3% des interviewés.

L'un des changements les plus considérables qui avait lieu dans les années soixante-dix et quatre-vingt est le rajeunissement constant des fonctionnaires, et, de l'autre côté, le vieillissement des "militants" bénévoles.

On a procédé au rajeunissement général des cadres lors de la réforme administrative, notamment par la nomination des jeunes de 30 ans aux postes administratifs et politiques dans les nouvelles unités territoriales. Si en 1978 les personnes de moins de 35 ans constituaient à peine 10% des "militants", en juillet 1980 elles formaient 24% environ des cadres au niveau local, pour en arriver à 36% en 1984 /tabl. I/.

Tableau I. L'âge des "militants" en 1984

Age	bénévoles	fonctionnaires	total
moins de 35 ans	20,5%	36,3%	29,3%
de 35 à 50 ans	35,3%	43,9%	40,0%
plus de 50 ans	44,1%	19,5%	30,6%

On voit bien un grand contraste entre ces deux catégories. Seulement 1/5 des "militants" bénévoles est âgé de moins de 35 ans. Presque la moitié d'eux /44,1%/ a plus de 51 ans. L'analyse détaillée des questionnaires des "militants" bénévoles de 35 à 50 ans /plus de 35% de l'échantillon/ démontre que la majorité d'entre eux a plus de 45 ans et même 48-49 ans. Étant donné le peu d'intérêt manifesté par les jeunes pour l'activité publique, cette catégorie des "militants" peut croître considérablement dans l'avenir. Cela crée une situation extrêmement inquiétante, car l'intro-

duction des nouvelles lois, l'établissement de nouvelles structures d'organisation ainsi que de nouvelles méthodes d'action, exigent la présence de jeunes, dynamiques et ouverts.

La situation est exactement inverse en ce qui concerne le groupe des "militants" fonctionnaires. Ils sont décidément plus jeunes, car plus de 36% du groupe sont âgés de moins de 35 ans. Seulement 19,5% ont plus de 50 ans.

Les changements, dans notre pays, ainsi que les changements au niveau mondial exigent de la part des personnes socialement actives, un niveau d'instruction élevé.

Tableau II. L'instruction des "militants" en 1984

Instruction	bénévoles	fonctionnaires	total
primaire	63,4%	17,6%	42,6%
secondaire	36,5%	55,8%	45,3%
supérieure	0	26,4%	12,0%

En comparant les données concernant l'âge et l'instruction on pourra remarquer qu'il existe une corrélation entre l'âge jusqu'à 35 ans et l'instruction supérieure /ou éventuellement secondaire/, ainsi qu'entre la tranche de plus 50 ans et l'éducation primaire. Dans les études menées en 1980, de même que dans celles de 1984, on constate que 65% des fonctionnaires ont fait des études supérieures.

L'appartenance aux partis politiques ainsi que l'exercice des fonctions dans différentes organisations sociales constituent un facteur important, facilitant la description de l'influence d'un militant et du degré de la concentration du pouvoir en une ou plusieurs mains.

Les fonctionnaires, tout comme les "militants" bénévoles, sont le plus souvent membres du POUP /deux fois

plus nombreux que ceux des autres partis politiques/. Parmi les "militants" soumis à l'enquête, plus de la moitié /56%/ sont membres du POUP, 21,3% - sans appartenance à un parti, 17,3% sont membres du parti paysan, et seulement 5,3% du Parti Démocratique. Parmi les fonctionnaires, les deux-tiers sont membres du POUP et parmi les bénévoles - 45%. 24,3% des bénévoles et 17,6% des fonctionnaires n'appartient à aucun parti. Il est nécessaire de mentionner la participation considérable des membres du parti paysan dans le groupe des bénévoles /26,4%/, alors que dans le cas des fonctionnaires, ils ne représentent que 9,7%.

Tableau III. Les fonctions publiques exercées

Nombre de fonctions	"militants" bénévoles	"militants" fonctionnaires	Total
7	1	0	1
6	4	0	4
5	5	3	7
4	5	3	8
3	5	5	10
2	5	15	20
1	4	6	10
0	-	10	10

En comparant les chiffres concernant l'appartenance au POUP avant et après août 1980, il s'avère que si avant la crise presque 85% des "militants" locaux étaient membres du POUP, en 1984 seulement 2/3 des "militants" fonctionnaires y sont restés. Ce pourcentage est encore moins élevé parmi les "militants" bénévoles /50% environ/. Il serait intéressant de connaître le stage dans le parti et sa corrélation avec

l'âge des interviewés, mais malheureusement l'enquête de 1984 n'avait pas prévu une telle comparaison.

Le tableau III évoquant le nombre de fonctions exercées par une personne indique la présence de deux tendances. La première concerne les dispositions des "militants" à cumuler les fonctions: 4 activistes détiennent 22 fonctions publiques et l'un d'entre eux en détient 7. La seconde, tout à fait inverse, apparaît chez les fonctionnaires et consiste à éviter de réunir plus de 1-2 fonctions en dehors leur travail /1/4 de tous ces "militants" ne se livre à aucune tâche publique/. Cependant, avant 1980, le fait d'être membre de diverses organisations et d'exercer plusieurs fonctions au sein de ces dernières facilitait le fonctionnement de la commune.

Les représentants des autorités et des organisations au niveau de la commune devraient posséder certaines qualités personnelles comme la confiance envers les gens, le sentiment d'avoir la possibilité d'influencer la vie politique, le sentiment de lien avec la collectivité locale.

Pour avoir une idée sur ces qualités, nous avons utilisé l'échelle de Campbell de 1954. Suivant cette méthode, les notes varient entre 0 et 3. Le coefficient moyen pour l'ensemble des "militants" était de 1,66, donc presque juste le milieu de l'échelle. Une analyse plus proche du tableau III A a permis de constater que les "militants" bénévoles accordent plus de confiance à leur communauté que les fonctionnaires. Néanmoins, les deux résultats ont fait preuve d'une confiance relativement considérable de tous les "militants", soumis à l'étude dans quatre communes différentes.

Le coefficient de l'aliénation du groupe constitue un indice très intéressant. Les indices provenant d'une analyse des réponses suivant la méthode de Campbell démontrent un niveau relativement bas de sentiment d'aliénation des activistes dans leur propre groupe, et prouvent /1,82/ qu'ils ont beaucoup d'estime pour le travail des autres "militants". Néanmoins, lorsque l'on prend en considération

la division en "militants" fonctionnaires et bénévoles, il existe des différences considérables au sein d'une seule commune. Par exemple dans la commune de Krynki, les "militants" bénévoles ont jugé très haut les liens entre les "militants" et leur solidarité intérieure, alors que les fonctionnaires se sentent très aliénés par rapport aux autres "militants" de Krynki. On peut donc supposer que ces "militants", ayant une opinion négative des "militants" bénévoles, mais une bonne opinion sur eux-mêmes, se sentent par conséquent aliénés de l'ensemble des "militants" de cette commune.

Tableau III A. L'indice synthétique des qualités personnelles des "militants"

commune	"militants"	Aliéna- tion dans le groupe des "mi- litants"	Aliéna- tion dans la société locale	Senti- ment de con- fiance envers la po- pula- tion	Senti- ment de pos- sibilité d'influ- encer la vie poli- tique
Krynki	bénévoles	2,72	4,36	2,63	2,27
	fonctionnaires	1,54	4,27	2,00	1,18
Drobin	bénévoles	1,8	4,1	1,5	2,1
	fonctionnaires	1,38	3,07	1,53	2,38
Stęszew	bénévoles	1,00	3,14	1,66	1,71
	fonctionnaires	2,33	4,33	1,66	1,77
Zator	bénévoles	1,71	4,5	2,00	2,5
	fonctionnaires	2,14	3,28	0,85	2,0
valeur moyenne de l'indice		1,82	3,86	1,66	1,98

Grâce à l'introduction des lois se rapportant à l'autonomie des collectivités locales, tous les "militants" ont obtenu une autonomie formelle élargie /du moins théoriquement/, ainsi qu'une influence sur les décisions prises aux niveaux supérieurs. Les auteurs de l'enquête ont trouvé très intéressant d'étudier le degré de sentiment de compétences des "militants" et de l'efficacité de leur activité, et cela en deux moments: le premier, lors de la fin de l'époque avant la crise, dans une période d'une visible centralisation de la vie politique et socio-économique: le second-lors de l'introduction de certaines solutions concernant une décentralisation partielle de ce système. La comparaison du sentiment d'influence sur la politique plus large que celle du niveau local est une preuve évidente des changements existant grâce aux nouvelles lois. Les résultats des études de la fin des années soixante-dix indiquent une forte centralisation du système. 15% des enquêtés avaient estimé autrefois la politique trop compliquée pour la comprendre, 30% /donc le double/ des "militants" locaux avaient reconnu en 1980 qu'ils n'avaient aucune influence sur les décisions prises aux niveaux supérieurs. Dans les études de 1984, les résultats de l'enquête ont relevé les mêmes proportions: le pourcentage des personnes trouvant la politique trop compliquée a augmenté à 20%, et le manque de sentiment d'influence sur les décisions politiques a été signalé par presque 40% des enquêtés. L'indice synthétique du sentiment d'influence sur la politique supralocale étudié en 1984 /tabl. III A/ était de 1,6, alors que celui calculé en 1978 se situait autour de 1,1. On peut donc constater que le niveau de ce sentiment même si une dissonance entre le sentiment de compréhension de la politique et le manque d'influence sur cette dernière qui se maintient, prouve qu'il existe une forte aliénation des "militants" envers la politique. Tenant compte de cette situation et du statut des enquêtés, fonctionnaires et bénévoles, les résultats de l'enquête indiquent que le sentiment de leur propre importance

est inférieur chez les bénévoles /1,81/ que chez les fonctionnaires. Il serait intéressant d'étudier quel est le rôle joué dans l'apparition de cette différence par la subordination des cadres titulaires par rapport aux niveaux supérieurs, ainsi que par leurs meilleures contacts avec les autorités de ces niveaux. Est-ce peut-être une divergence d'opinions résultant du hasard car l'analyse détaillée démontre que dans deux des quatre communes, l'aliénation politique des "militants" bénévoles est considérablement inférieure à celle qui est exprimée par les fonctionnaires? De l'autre côté, il serait difficile d'évaluer réellement le sentiment de la possibilité d'influencer la vie politique au niveau de voïvodies ou au niveau central sans analyser le fonctionnement de ces deux communes. Tout cela reste désormais l'objet d'une prochaine enquête.

Tableau IV. Les indices moyens de sentiment de compétences et d'efficacité de l'activité /selon les communes/

	"militants"	
	bénévoles	fonctionnaires
Krynki	2,27	1,18
Stęszew	2,50	2,00
Drobin	2,10	2,38
Zator	1,71	1,77

L'aliénation sociale des "militants" locaux de la communauté où ils vivent et travaillent est le dernier trait caractéristique reflétant leur personnalité. Si la valeur "0" indique le manque d'aliénation sociale et la valeur "6" - une aliénation totale, on doit reconnaître un niveau élevé de ce sentiment /la moyenne pour tous les enquêtés est de 3,86/. Les "militants" bénévoles sont, ce qui paraît

être un paradoxe, plus aliénés de leur communauté qu'ils représentent au sein des organisations /4,0/, que les fonctionnaires de ces organisations et institutions /3,73/. Malheureusement, outre la constatation de ce phénomène dangereux /car contraire/ au principe de la représentation dans les institutions gestionnaires des membres par leurs représentants, il est difficile d'en comprendre les raisons. Certainement, les organisations et institutions, dans lesquelles les "militants" bénévoles élus par la communauté exercent leur activité, sont fortement aliénées et possèdent très peu d'importance pour la population. Dans ces circonstances, il importe peu pour la société locale quel sera leur représentant dans ces organisations. Par conséquent, les "militants" élus ne ressentent, eux non plus, aucun lien avec les autres membres des organisations. Si cette relation est vraie, on peut facilement imaginer le degré de l'aliénation des "militants". Tout cela, comme explication, ne constitue bien sûr qu'une hypothèse.

On peut constater, en somme, que l'image du "militant", possède quelques traits caractéristiques communs dominants, aussi bien parmi les fonctionnaires, que parmi les bénévoles. C'est un groupe vieillissant de plus en plus, pratiquement sans l'arrivée des jeunes, à bas niveau d'instruction dans la catégorie des bénévoles, et, de l'autre côté, un groupe rajeuni avec un taux d'instruction supérieure et secondaire élevé, dont les 2/3 sont membres du POUP, et dont la majorité ne se charge pas plus d'une ou de deux fonctions au maximum /alors que dans les années soixante-dix, ils en cumulaient plusieurs: 4-5 en moyenne, et jusqu'à 15 fonctions dans des organisations/. Toutes les deux catégories sont fortement aliénées de leur milieu d'activité, de leur société locale, ainsi que - dans un moindre degré - de leur propre groupe. Par rapport aux années précédentes, après les événements de 1980, cette aliénation s'est approfondie, le degré du sentiment d'influence sur les décisions politiques prises aux niveaux

de voïvodies et au niveau central a diminué. Il faut aussi mentionner une faible participation des femmes dans l'activité publique.

En effectuant l'enquête les auteurs voulaient obtenir la réponse aux questions: "À quel point les agriculteurs individuels, les "militants" fonctionnaires et bénévoles veulent et savent profiter des nouvelles possibilités résultant des status en ce qui concerne l'activité économique dans leurs communes, au sein des institutions et organisations qui sont mises au service de la campagne et de l'agriculture. À quel point les organisations qui ont retrouvé leur autonomie sont considérées par les "militants" /qui constituent une sorte d'élite des habitants de la commune/ comme leur propres organisations agissant pour le bien commun?

Il semble nécessaire afin d'obtenir ces réponses, de vérifier à quel point les "militants" comprennent et acceptent les principes d'autonomie, réglant l'existence de nouvelles organisations et institutions. Cette autonomie, qui, depuis le mois d'août 1980, devait retrouver son vrai sens et devenir l'élément de la vie publique, organisant et incitant l'activité des collectivités locales.

C'est pourquoi la vérification de la compréhension de ces notions a été étudiée de manière détaillée, en contrôlant non seulement la présence de l'autonomie mais aussi son fonctionnement.

Les questions ayant apporté les données à cette partie du dossier, avaient aussi été posées aux agriculteurs, donc il est possible de faire des comparaisons. Seulement 39% des agriculteurs ont répondu positivement à la question: "existe-t-il une autonomie dans votre commune?", alors que 60,2% d'entre eux n'ont aperçu aucun signe du fonctionnement de cette autonomie. Cependant 81% des "militants" ont constaté qu'une autonomie existe chez eux et qu'elle fonctionne. Seulement 5,3% d'eux ont reconnu qu'une telle autonomie n'existe pas, et 13,3% n'ont pas su définir

si elle fonctionne. Il semble que nous avons affaire à une esquivé de la question posée faite sciemment, car il est invraisemblable qu'un "militant", faisant partie des autorités locales et élu représentant des agriculteurs, ne sache pas s'il existe une institution de ce genre ou pas. De même, on peut observer, que 78% des "militants" fonctionnaires voit une autonomie apparaître, alors que dans le cas des bénévoles - 85%.

Les militants ont été invités à décrire l'essentiel de ce fonctionnement, afin de vérifier ces déclarations. Et là, comme s'il n'y avait pas eu de réponses positives à la question précédente, 20% répondent qu'il n'y a aucun symptôme de ce fonctionnement qu'"au fait les institutions autonomes ne sont rien", qu'"elles n'apparaissent presque jamais", qu'"elles sont en train de se former" etc... D'ailleurs même ceux qui ont approuvé auparavant l'existence et le fonctionnement de l'autonomie, ne sont pas en état de comprendre et de définir plus précisément le rôle de cette institution dans leurs communes. Les "militants", eux aussi, citent en désordre des buts et devoirs des organisations autonomes fonctionnant dans leurs communes.

Aucun des enquêtés, en citant les activités de l'autonomie, n'a présenté l'ensemble des devoirs attribués à cette organisation. Cela prouve que dans aucune des communes l'ensemble de ces institutions ne fonctionne correctement, c'est-à-dire selon leur statut. Les "militants" sont rarement en mesure d'énoncer les genres des activités réelles des autonomies, et ils les confondent souvent avec les occupations qui font l'objet des compétences de l'administration de l'État ou même avec une activité tout à fait contradictoire à l'idée de l'autonomie /sinon comment comprendre les constatations suivantes: "elle réalise le programme délivré d'en haut"/. Tout cela prouve qu'au sein de l'administration on a affaire aux attitudes qui ne tiennent pas compte de l'existence de ces organisations, ou qu'il existe une situation, dans laquelle les autonomies agissent seulement lorsque les autorités leur ordonnent de réaliser une tâche concrète.

Le manque de compréhension du rôle de l'autonomie étant répandu, les auteurs de l'enquête ont demandé aux "militants" de citer les institutions et les organisations qu'il classaient dans le cadre de la notion "autonomie". La majorité d'entre eux a répondu correctement, mais le tiers des enquêtés a pris certaines organisations /n'ayant rien de commun avec cette institution/ pour l'organisation autonome, ou bien a confondu cette dernière avec différentes organisations politiques, des jeunesses socialistes, des syndicats, la Ligue des Femmes ou avec les Sapeurs-Pompiers, les organisations sportives. Et seulement moins de 80% des enquêtés classent les institutions telles que le Conseil Municipal, l'assemblée des agriculteurs, le maire de village parmi celles qui constituent vraiment l'autonomie des collectivités locales. Un certain nombre d'entre eux /12-15%/ mentionnent aussi la représentation et les assemblées dans les coopératives des communes ainsi que dans les Cercles Agricoles /13%/.

Les conclusions sont donc assez pessimistes, contrairement aux déclarations optimistes des "militants". C'est pourquoi il nous faut décrire l'activité des organisations les plus importantes dans la vie socio-économique des communes, c'est-à-dire du Conseil Municipal, du Cercle Agricole, de la Coopérative de Service "Samopomoc Chłopska" et de la Coopérative Agricole. Deux genres de réponses avaient été présentées à la question concernant les compétences du Conseil Municipal: le premier, trop général, démontrait une très large compétence de cette institution /"le Conseil devrait régler toutes les affaires" - 20%, ou "il doit surveiller le fonctionnement de la commune" - 9%/; le second était plus détaillé, indiquant de même ses devoirs /"création et contrôle de la réalisation du plan et du budget de la commune", "surveillance de l'économie de la commune", "solution des problèmes socio-économiques" - 15%; problèmes de l'agriculture et de la production agricole - 19%/.

En même temps, 44% des "militants" avaient constaté que le Conseil s'occupait des affaires dont il devait s'occuper,

et 37,3% pensaient qu'il ne le faisait que partiellement. Seulement 18,6% des enquêtés trouvaient l'activité du Conseil insuffisante par rapport à ses devoirs résultant du statut.

Tableau V. Est-ce que le Conseil Municipal s'occupe des affaires dont il devrait s'occuper?

	"Militants" total	fonctionnaires	dévolés
Oui	77,0%	43,9%	44,1%
Non	18,6%	14,6%	23,6%
Partiellement	37,3%	41,5%	32,3%

Le rôle des Cercles Agricoles, ces formes traditionnelles d'autonomie agricole, a été décrit par les enquêtés lors de leurs réponses concernant les affaires à régler. En premier lieu /18%/, les Cercles devraient assurer les services techniques aux agriculteurs, ensuite /13%/ développer l'éducation agricole, présenter des expériences et organiser des expositions, pour en venir à la protection et la représentation des agriculteurs et aux activités culturelles à la campagne /8%/. Presque 6% des enquêtés ne savaient pas de quoi pourrait s'occuper un tel cercle.

En ce qui concerne les coopératives de service relevant des Cercles Agricoles, 38% seulement des "militants" ont déclaré qu'elles exercent correctement ses fonctions envers les agriculteurs, alors que 50% l'ont nié.

Il résulte du tableau VI que les agriculteurs jouissent d'une grande influence seulement dans le cas de l'établissement de l'ordre de prestation de services dans les villages.

Tableau VI. Possibilités d'influence des agriculteurs sur l'activité de la coopérative des cercles agricoles

	Niveau de prix	Ordre de prestation de services	Contrôle des postes dirigeants
Oui	41,3%	58,6%	46%
Non	40,0%	28,0%	40%
Ne sait pas *	18,7%	13,4%	13%

x x x

Il faut constater, en résumé, que les opinions et les attitudes des personnes socialement actives démontrent visiblement une faible connaissance de la notion de l'autonomie, donc, par conséquent, une lente introduction des changements dans le système des organisations autonomes à la campagne dérivant des lois de 1982 et 1983.

Malheureusement, les déclarations des "militants" reconnaissant l'existence et le fonctionnement des institutions d'autonomie des collectivités locales, s'avèrent être une fiction. D'ailleurs ces "militants" sont souvent peu disposés à développer les institutions d'autonomie et à surmonter l'aliénation qui les caractérise. Ils ont souvent l'impression que les institutions et organisations autonomes sont seulement en état d'articuler les besoins et les intérêts des collectivités locales sans exiger leur exécution ou leur protection efficaces.

LA RESTRUCTURATION ET L'AUTONOMIE DES COMMUNES
/Les perspectives de la mise en oeuvre
de la deuxième étape de la réforme économique/

Indubitablement, la réforme économique est tout d'abord une entreprise d'ordre organisationnel. Elle se propose de changer le mode de fonctionnement du système réel, ce qui impose des modifications dans la structure et dans l'organisation du système de gestion. Un tel changement du mode de fonctionnement ne pourra cependant pas à lui seul assainir l'économie. Il s'avère indispensable que des modifications soient apportées au niveau de la structure et de l'organisation de cette économie, c'est-à-dire au niveau de la répartition de cette structure envers le lieu, le temps et la fonction. Cela implique de profonds changements dans la politique économique, en particulier dans la politique de développement, ces changements étant regroupés sous le terme de "restructuration" qui, jusqu'à présent, n'a pas reçu de définition précise; il n'a été expliqué que très superficiellement et en termes généraux - le contenu et le caractère des entreprises qu'il englobe dans le Plan National Socio-Économique pour les années 1986-1990 en sont la meilleure preuve.

Il faut comprendre ce problème d'une manière plus profonde. Les Thèses pour la II^e étape de la réforme économique constituent une preuve indirecte d'une telle compréhension et pourtant là aussi, on remarque l'absence de propositions concrètes dans ce domaine ainsi que l'absence de dispositifs de protection contre les erreurs commises précédemment au cours de l'élaboration de la structure de notre système et de son organisation.

Une chose reste cependant fondamentale - bien que là aussi

tout n'ait pas été dit - c'est que le rôle du "Centre" doit se limiter à la coordination des actions initiées - conformément au principe praxéologique de localisation des "décideurs" dans le système de gestion - à l'échelon le mieux motivé et le mieux informé pour prendre des décisions justes. Les Thèses pour la II^e étape de la réforme économique accentuent fortement la nécessité de dynamiser au maximum toute manifestation d'esprit d'initiative, et de donner par conséquent libre cours aux initiatives prises à tous les échelons de la hiérarchie du système de gestion, indépendamment du secteur considéré, ces thèses visant donc également le secteur privé. Cela correspond à la ferme réalisation du principe des "3 x S"¹, dont l'application pratique rencontrait tant de difficultés au cours de la I^{re} étape de la réforme.

Les thèses pour la II^e étape de la réforme ne font cependant pas suffisamment preuve d'esprit de suite dans ce domaine - le succès de la réforme impose le respect du principe des "3 x K" /Compétence, Esprit de suite, Complexité/ - dont le non respect a été à l'origine des insuccès de la I^{re} étape de la réforme et dont l'importance semble n'avoir pas été remarquée dans les Thèses. La réforme a toujours du mal à rompre avec le style de gestion basé sur le système d'injonction et de répartition centrale. D'où la présence dans ces Thèses de propositions conservatrices, dangereuses et contraires à la réforme, comme celles parlant du "troisième espace" ou des "rassemblements", et dont la présence témoigne soit de la non-compréhension du sens de la réforme, soit de la non-appréciation des possibilités s'ouvrant grâce aux autres propositions contenues dans les "Thèses", ou alors tout simplement de l'existence d'un groupe opposé à la réforme et cela au "Centre" du système de gestion. Il faut croire que l'histoire de la I^{re} étape de la réforme ne se reproduira plus et que son sens ne sera pas altéré. Puisque cette problè-

¹ Autonomie, Autogestion, Autofinancement.

matique n'entre pas dans le cadre du présent essai, je me limite donc à signaler seulement l'existence de ces dangers - il y en a d'ailleurs bien davantage et ils sont de pareille nature. Je tiens pour admissible que nous parviendrons à les éviter.

x x x

Le lieu n'est pas ici à dresser une analyse détaillée des causes qui ont provoqué cette profonde altération de la structure et, par conséquent, des altérations graves et néfastes par leurs effets au niveau de son organisation. Plusieurs facteurs y ont contribué et leur action non corrigée nous a conduit jusqu'à la crise socio-politique et à la catastrophe économique. Il est cependant capital d'attirer l'attention sur l'altération du principe de centralisme démocratique - surtout par le non respect de son exposant léniniste. Cela a abouti à un centralisme extrême qui, vu de l'extérieur, s'exprimait dans la pratique par ce que l'on appelle gestion de l'économie selon un système d'"injonction-réglementation". Et c'est justement ce système de gestion, basé sur la planification centrale et utilisant la méthode des bilans /en un certain sens, une comptabilité faite à l'avance, bien que ce serait un idéal comparé à ce qu'a été en réalité notre "planification"/ qui a été probablement l'une des causes essentielles du développement erroné de la structure de notre système social et de son désorganisation. Et c'est ici que se vengeait le non-respect du principe des "3 x K", on manquait de compétence et d'esprit de suite dans les actions, l'approche des problèmes manquait de complexité.

Les erreurs commises sont d'autant plus visibles, que les structures des systèmes économiques des pays industrialisés ont évolué au cours de cette même période dans une direction totalement opposée. Et pourtant, là aussi, on n'a pas pu éviter certaines erreurs - elles avaient été causées par l'aveuglement impérialiste - et ce n'est qu'à la charnière

des années 60 et 70 qu'on s'était rendu compte jusqu'où cela peut-il mener; on a compris que le monde, ce n'est pas seulement les quelques pays industrialisés européens, les États-Unis et le Japon et que monopoliser la production industrielle en deçà de leurs frontières est chose impossible dans la pratique et, du reste, dépourvue de sens. On n'a cependant pas pu éviter la récession des années 70 - il était déjà trop tard - elle dure jusqu'à aujourd'hui et durera encore quelque temps, car la restructuration et la réorganisation du système capitaliste mondial ne peut s'effectuer d'un jour à l'autre, cette opération exigeant d'immenses investissements, se traduisant par ce caractère "pas de tortue" du progrès économique. Dans ce processus de profondes transformations structurelles et de changements organisationnels à l'échelle mondiale, le secours est venu du côté de la III^e Révolution Industrielle qui, par sa nature même, mène à d'essentiels changements dans le "paysage" socio-économique, entre autres à d'essentiels changements dans les rapports de travail, inévitables aussi pour les pays capitalistes - il est difficile de prévoir comment résoudront-ils les problèmes qui en découlent et qui sont en profonde contradiction avec les prémisses idéologiques du libéralisme économique capitaliste.

Il est chose caractéristique que ces processus de restructuration et de réorganisation de l'économie mondiale, qui se sont développés à très grande échelle et de manière particulièrement voyante dès le début des années 70, sont passés pratiquement inaperçus en Pologne. Ils n'avaient eu aucune influence sur le contenu des plans prospectifs élaborés au cours de cette période, cela étant aussi vrai pour la politique des investissements et pour les changements qui auraient dû avoir lieu dans ce que l'on appelle la "planification spatiale". Il semble que même aujourd'hui, ni le milieu scientifique, ni le milieu économique, ne se rendent toujours pas suffisamment compte de l'étendue des tâches qui les attendent. Le problème de la "lacune technologique", dont on parle un peu plus, bien que toujours aussi super-

ficiellement, sans avoir compris que son suppression dépend de la suppression de la "lacune organisationnelle", pâlit face à l'échelle des travaux à effectuer en matière de modifications à apporter à la structure de notre système social et à son organisation. Car aujourd'hui, le mot d'ordre "restructuration" est encore pris en son sens le plus strict - comme une modification de la structure de la production, en pratique, de facto, uniquement dans l'industrie de transformation - sans tenir compte des implications économiques, organisationnelles, des effets de l'échelle et des effets extérieurs, et avant tout sans tenir compte de la nécessité de trouver une place optimale pour la Pologne dans la division internationale du travail; nous continuons à investir dans des productions qui ne sont pas et ne peuvent pas être rentables à l'échelle mondiale, les coûts de leur maintien devront être supportés par l'ensemble de nos citoyens /à travers les prix du marché protégés par les tarifs douaniers ou à cause de la fausse interprétation - comme c'est le cas aujourd'hui - du monopole national en matière de commerce extérieur/.

x x x

La défectuosité de la structure de notre système social et de son organisation réside essentiellement dans son inadaptation aux tâches qu'elle doit réaliser et implicitement, mais pas seulement, car aussi explicitement, dans son inefficacité économique et, par la même occasion, sociale. Il faut souligner en toutes lettres que cette défectuosité atteint tant la structure que son organisation et cela, entre autres, pour cette raison qu'il est impossible de façonner convenablement cette structure sans façonner simultanément son organisation. C'est pourquoi il est par exemple tout simplement impossible d'organiser notre structure de manière à ce que le système puisse fonctionner normalement. Il faut souligner également qu'on envisage ici le système social tout entier et non -

comme cela est souvent le cas /une "vicieuse" manière de voir les choses, découlant du fait de prendre pour modèle des systèmes capitalistes qui diffèrent du notre puisque ce sont des systèmes économiques et non sociaux/ - son sous-système économique, dont l'organisation dépend de la structure et de l'organisation du sous-système colonisateur /qui est un système conducteur puisque son rôle est d'assouvir les besoins de la société, ce qui forme le contenu de l'objectif du système social socialiste/ et, secondairement, de la répartition des ressources naturelles fixes, prises au sens large de ce terme.

En Pologne, ce ne sont pas seulement la structure et l'organisation du système social tout entier qui sont défectueuses, mais aussi ses deux sous-systèmes de base: colonisateur et économique. Et bien qu'entre les structures et les organisations de ces deux sous-systèmes il devrait y avoir une forte interdépendance, la défectuosité de la structure et de l'organisation de chacun d'eux est de nature totalement différente et a été occasionnée par d'autres causes.

Notre système économique souffre simultanément de "gigantisme" et de l'absence de "tissu conjonctif". A peine 8% de ses unités organisationnelles /réelles/ - c'est-à-dire d'établissements industriels - emploient moins de 100 personnes. En RDA, en Tchécoslovaquie et en Hongrie, ce chiffre atteint au moins les 40%, bien que là aussi il y ait eu des pertes dans ce domaine par suite de réalisation inconsiderée de prémisses dogmatiques; dans les pays hautement industrialisés, cette proportion est au moins égale à 60% alors qu'aux USA elle dépasse les 80%. Une telle structure, privée de "tissu conjonctif" et composée de "géants" qui, à l'encontre des hypothèses unilatérales, ne peuvent assurer les profits dus à leur échelle car cette échelle engendre d'encore plus grands désavantages extérieurs /la situation se compliquant davantage par le caractère primitif des solutions dans le domaine de l'organisation et de gestion, non adaptées à l'échelle des entreprises et, en plus, tout

simplement anachroniques/, est fort inefficace sur le plan économique, tout en étant peu élastique et exceptionnellement sensible à toutes sortes de perturbations venant de l'extérieur. Née dans notre passé d'après-guerre, elle devenait de moins en moins efficace au fur et à mesure qu'on liquidait les petites et moyennes entreprises et qu'on multipliait le nombre des établissements géants.

Aujourd'hui, les établissements industriels géants appartiennent déjà au passé, leur âge d'or a pris fin et le capitalisme a du mal à s'en débarrasser. L'utilité de leur existence avait rapport à un certain niveau de développement de la technique - de la technologie d'une production donnée dans des conditions données de transport, de communication... et de qualités de la main-d'oeuvre. L'organisation de la production "à la chaîne" a été une réponse à l'insuffisance de la main-d'oeuvre expérimentée alors que les grandes unités productionnelles intégrées /mais pas les entreprises/ devaient permettre de faire face aux difficultés de coopération /faible niveau de développement des forces productrices/. Ces méthodes d'organisation de la production se sont avérées fort prodigieuses, tant sur le plan du degré de mise à profit des facteurs de production que sur le plan de la qualité du produit final. Aujourd'hui, c'est-à-dire depuis 1970, la parole est aux petites et moyennes entreprises. Et c'est ainsi que par exemple la France, depuis 1968, doit tout l'accroissement de sa production industrielle aux établissements employant moins de 500 personnes /en moyenne moins de 200 personnes/ qui compensent la baisse systématique de production qu'enregistrent les "géants" et assurent même un certain excédent.

Parallèlement, au cours de la période d'après-guerre, une lacune de plus en plus grande se formait dans le sous-système économique polonais entre la production industrielle et les autres branches de production; c'est ainsi que restaient en arrière: le bâtiment, les transports, le commerce et surtout l'agriculture - aussi bien sur le plan

de la capacité de production que sur le plan de la modernité, surtout en matière d'organisation et, par conséquent, sur le plan de l'efficacité économique /au sens absolu de ce terme, c'est-à-dire dans le contexte du marché mondial/. Notons au passage que parallèlement à l'accentuation de ces différenciations, on observait une diminution systématique du degré d'utilisation des capacités productionnelles de l'industrie.

Le problème de l'inefficacité a touché également, mais en plus grande mesure, le sous-système colonisateur. Il se distinguait par une brusque croissance de la concentration spatiale des activités économiques autour d'un petit nombre de grandes agglomérations, dont il n'arrivait pas à satisfaire les besoins, surtout dans le domaine de l'alimentation de l'économie en main-d'oeuvre, mais aussi dans le domaine de l'infrastructure technique. Et là aussi, on pouvait remarquer les symptômes d'une spécifique gigantomanie qui consistait à "favoriser" les grandes agglomérations /une "faveur" très relative, puisqu'elle découlait de la conviction profondément erronée du rôle "urbigène" de l'industrie/, sans tenir compte du fait que les frais de développement et de l'exploitation courante des villes augmentent exponentiellement lorsqu'augmente le nombre de leurs habitants /après avoir dépassé la limite optimale, variable pour les différentes conditions - en Europe, elle se situe entre 100 et 200 000 habitants/.

D'autre part, la structure et l'organisation de la composante rurale du sous-système colonisateur demeurait à l'état d'arriération archaïque, alors que les processus de son modernisation - surtout dans le domaine du bâtiment /après la guerre, la campagne s'est "maçonnée" entièrement et sans plans, en supportant à elle seule tous les frais/ - se développaient de manière chaotique, ne respectant aucune des conceptions d'avenir. Tout cela ne cadrerait pas même avec le secteur arriéré de l'agriculture non socialisée - les dogmatistes prévoient son disparition... et cela en dépit des résolutions contenues dans le manifeste

du PKWN de 1944 /Comité polonais de libération nationale/. L'état dans lequel se trouve cette partie de ce sous-système empêche toute action visant à l'équiper de manière rationnelle en infrastructure aussi bien technique que sociale - les frais de réalisation et d'exploitation seraient dans ce cas trop élevés même pour les pays les plus riches. Et pourtant le progrès technique et la modernisation de l'agriculture devraient s'accompagner également de changements indispensables au niveau de la structure agraire, ce qui aurait une influence marquée sur les changements de la structure et de l'organisation du sous-système colonisateur à la campagne. Il est cependant difficile de parler d'économie rationnelle dans les conditions décrites ci-dessus.

Dans un pays où l'on a misé sur la planification et, en pratique, sur la gestion centralisée du système social, en connexion avec l'allocation centralisée des moyens, l'absence de planification et la casualité de ces quelques actions initiées par le "Centre" ou par des groupes de pression qui y étaient en différente mesure liés, pullulaient partout en dehors de la sphère d'ingérence directe de ce "Centre". Toute action rationnelle était paralysée par la stagnation qui résultait du blocage de toute possibilité d'action indépendante. On ne pouvait agir que dans les directions désignées à priori par la loi et cela seulement dans le cas où le plan prévoyait des moyens à cet effet. La société a été progressivement habituée à l'inertie, elle a été paralysée par l'impossibilité d'action et s'en étant remise au hasard du bonheur, elle espérait tout de l'État qui, en s'étant réservé le droit exclusif d'être le "donneur de tout bien", n'était pas en mesure de s'acquitter de cette tâche. Le monopole au droit d'action détruit efficacement toute concurrence et entre autres celle qui pourrait, par son habileté, constituer une menace pour la bureaucratie.

Cette inertie qui a gagné non seulement la société mais aussi tous les échelons de la hiérarchie du système de gestion est un problème psychologique et social beaucoup plus

complexe et qu'on ne peut pas simplifier - nous avons ici affaire à un cas très particulier de démoralisation qui se manifeste de différentes et très nombreuses manières. Cette problématique - bien qu'elle soit connue de la science mondiale - est loin d'avoir reconnu et analysé convenablement la situation en Pologne, elle est même privée de possibilités d'effectuer une telle analyse, car les moyens dans ce domaine sont très limités. Et puisqu'elle ne fait pas objet du présent essai - on se limitera à signaler seulement son existence ainsi que les complications que cela peut entraîner.

x x x

La première étape de réalisation de la réforme économique est déjà terminée. On a obtenu peu de chose et ce qui est plus grave, on n'a pas réussi à franchir le point d'amorçage. Un rôle essentiel y ont joué l'absence de complexité dans l'approche des problèmes, le caractère partiel des actions entreprises et l'absence de convergence entre elles. Le lieu n'est pas ici à faire l'analyse de ces insuccès - il s'agit seulement d'attirer l'attention sur certains problèmes qui font l'objet de notre attention particulière et concernent la libération et la stimulation de l'esprit d'entreprise et cela indépendamment du lieu où il prend naissance. Chaque nouvelle initiative conduisant au développement des activités, en particulier dans les nouveaux courants d'activités - à condition qu'elle soit rationnelle et efficace - conduit en définitive aux changements désirés de la structure. Et c'est justement ce que l'on veut obtenir.

Il découle clairement de ce qui a été dit ci-dessus, que le principe des "3 x S", qui est un principe-clé dans le contexte de notre réforme économique, ne peut pas être étroitement interprété. Et c'est justement une telle interprétation qui prédominait au cours de la I^{re} étape de réalisation de la réforme; celle-ci ne devait par conséquent s'appliquer qu'aux entreprises nationalisées et, dans une plus

faible mesure /en réalité, elle a fait dans ce cas preuve d'inefficacité totale/, au système de gestion de l'économie, en particulier aux changements de la structure et de l'organisation du "Centre" de ce système ainsi qu'aux changements dans le mode de son fonctionnement.

La faible efficacité des actions dans le domaine de l'application de la réforme a été en large mesure le résultat de ce que l'on a appelé "le système économique et financier" ainsi que des régulations insuffisantes au niveau des prix, y compris le chaos dans le système de rémunération du travail qui n'était pas assez stimulateur pour libérer l'esprit d'entreprise, en comptant sur le mécanisme mal défini de "contrainte économique", né de la mentalité fiscale, et qui, dans de nombreux cas, prévoyait des "punitions" pour ceux qui auraient fait preuve d'esprit d'entreprise, surtout lorsque cela devait entraîner certains risques.

Il est vrai qu'on a essayé de transposer le principe des "3 x S" sur un plan socio-administratif plus large, par développement et application pratique des postulats contenus dans la 24^e thèse des "Tendances de la réforme économique" /adoptés comme base de la réforme par le IX^e Congrès Extraordinaire du PCUP et par la Diète de la République Populaire de Pologne/ sous forme de loi sur les Conseils du Peuple et sur l'autonomie territoriale, mais sans grand succès. La cause en a été le caractère compromissaire de la loi, qui n'a pas dépassé le cadre de l'inscription conservatrice de la Thèse 24, bien que sa version plus progressiste ait fait l'objet d'une vive discussion - le courage a manqué au moment où il fallait faire preuve d'une plus grande hardiesse et d'ouverture d'esprit. Cependant, même dans cette seconde version, cette loi n'aurait pas pu jouer un rôle significatif en raison de l'absence de bases matérielles qui pourraient permettre à l'autonomie territoriale d'entamer des actions indépendantes - le système fiscal et budgétaire a bloqué efficacement toute possibilité d'action à l'institution autonome fondamentale qu'est le Conseil du Peuple de Commune. Dans ces conditions, l'autonomie

territoriale est devenue, pratiquement parlant, fictive.

Ainsi donc, pendant la I^{re} étape de la réforme, ses deux piliers sociaux - c'est-à-dire l'autonomie des employés et l'autonomie territoriale - ont existé mais n'ont pas pu fonctionner: ils étaient bloqués par le système économique et financier qui les privait des possibilités d'autofinancement et, par la même occasion, de leur indépendance.

Ces restrictions ont été remarquées et la nécessité de les supprimer a trouvé son expression dans les "Thèses pour la II^e étape de la réforme économique". Ces "Thèses" mettent fortement l'accent sur la nécessité de stimuler au maximum l'esprit d'entreprise, en postulant, entre autres, d'élargir considérablement la fonction et l'autonomie territoriale /Thèse 74/. Cette Thèse constate clairement que les changements qu'elle propose "sont... une condition de croissance de l'activité économique des Conseils du Peuple et de leur esprit d'entreprise sur le plan financier". C'est l'annonce d'un grand pas en avant, bien entendu à condition que l'opposition "fiscale et budgétaire" n'y fasse obstacle et qu'elle ne trouve de nouveaux moyens pour bloquer l'autonomie financière des sujets gérant des biens. Un amendement devra être évidemment apporté à la loi existante, chose qui aurait pu être faite convenablement il y a déjà 4 ans.

De manière générale, nous nous trouvons tout de même en face d'énormes possibilités d'agir rationnellement, comme cela découle de la déclaration faite à la Diète par le professeur Messner, alors premier ministre, et qui dit que "tout ce qui n'est pas interdit sera permis par la loi". Cela annonce un bouleversement car jusqu'à présent uniquement les choses prescrites par la loi étaient permises et il fallait s'y tenir à la lettre - la loi était en quelque sorte une loi "d'injonction" et tout ce qu'elle n'ordonnait pas était interdit. Cela implique un énorme travail législatif; le fonctionnement des bureaux sera tout différent lorsque les employés seront obligés de prendre des décisions formelles dont le contenu ne sera nulle part prévu dans

les instructions mais qui ne seront pas "interdites par la loi" - tout cela sans faire appel à l'échelon supérieur.

D'essentiels changements auront lieu dans le statut et dans le mode de fonctionnement des sujets économiques - c'est-à-dire les communes. Ce sera à elles de prendre des décisions - les offices de voïvodie ne joueront dans ce cas qu'un rôle complémentaire de coordination. La Thèse 74 parle clairement de la propriété communale et de la transmission des entreprises d'État, surtout de celles, fonctionnant sur les marchés locaux, aux mains des autorités territoriales. Cela signifie que les communes pourront enfin elles-mêmes décider de leur sort. Il ne faut cependant pas négliger le problème du rôle coordinateur de la voïvodie, il ne faut pas non plus négliger le rôle de la coordination centrale - car il est interdit de passer d'un extrême à l'autre et de renoncer brusquement à l'un des importants atouts du système socialiste, c'est-à-dire à la planification. Il faut se souvenir que même le Japon capitaliste a su résoudre ce problème, bien évidemment sans se servir du principe d'injonction ou de "contrainte économique", mais en acceptant par contre de conclure un accord social tacite au nom des intérêts de la société. Il faut également commencer à comprendre correctement la fonction de la planification - qui est une organisation des activités futures - et faire la distinction entre cette fonction et la fonction des plans, ainsi que comprendre le rôle des plans et de la planification dans le contexte du système de gestion.

Pour l'administration territoriale, aussi bien à l'échelon de voïvodie qu'à l'échelon de commune, les changements prévus dans l'étendue et le mode de fonctionnement auront un caractère carrément révolutionnaire et engendreront d'essentiels changements au niveau de la structure et de l'organisation du système de gestion. Par conséquent, de nouveaux graves et essentiels problèmes vont surgir - ni les offices de voïvodie, ni les offices de commune ne sont pas préparés à de tels changements. De nombreuses questions ne posent, auxquelles il n'existe pas de réponses toutes

prêtes; il est gênant de constater que la science, dans l'essentiel, n'est pas préparée à fournir de telles réponses. Nous ne savons même pas très bien comment ces problèmes ont-ils été résolus dans les autres pays et pourtant les communes /ou leurs analogues/ dans les pays de l'Europe septentrionale et occidentale traversent depuis plusieurs années une période de renaissance - le processus de décentralisation et de dépoliarisation y est en plein cours.

x x x

Le sujet économique, c'est naturellement une commune ou une ville. Cela est évident et trouve confirmation dans la Thèse 74 mentionnée ci-dessus. Cependant, si l'on considère le contenu des "Thèses" de manière plus générale, il est alors difficile d'en déduire quelle sera la conception de la structure et de l'organisation du futur sous-système d'administration territoriale. On affirme seulement, ce qui est d'ailleurs très juste, que le rôle des organes d'administration à l'échelle de voïvodie "ne devrait être qu'un rôle complémentaire de nature coordinatrice"; cela confirme la détermination de rendre la commune indépendante. Et pourtant, ces postulats avancés avec tant de fermeté, auront pour conséquence d'immenses changements au niveau de la structure et de l'organisation du sous-système d'administration territoriale et, dans la pratique, l'abandon total de la convention pratiquée jusqu'à présent.

La solution doit être recherchée dans une très vaste et hautement complexe sphère de problèmes et dépend en large mesure des solutions qui trouveront application au cours de la II^e étape de la réforme économique et qui auront une influence indirecte sur le sous-système d'administration territoriale. Et bien que les "Thèses" contiennent toute une série de suggestions concernant les conceptions sur les futures solutions de ces problèmes, elles n'englobent pas la totalité des problèmes à aborder - les "Thèses" comportent d'importantes lacunes - et

on ne peut pas se mettre d'accord avec certaines de ces propositions, pour cette principale raison, qu'elles ne sont pas suffisamment complexes ou, de manière plus générale, elles ne respectent pas le principe des "3 x K". Il faut donc citer ici en premier lieu trois sphères, dont l'avenir n'a pas été expliqué dans les "Thèses" de manière satisfaisante:

- 1/ la structure et l'organisation du système de gestion de l'État, y compris son "Centre"; les sous-systèmes de l'administration économique et de l'administration territoriale ainsi que le rôle de la planification /la fonction des plans et de la planification/ dans ce système; le vide règne dans cette sphère, où font figure d'épouvantail les vestiges des méthodes de gestion basées sur le système d'"injonction-réglementation";
- 2/ le "système" financier de l'État, y compris le budget et le "système" des impôts, etc.; c'est une sphère de solutions erronées qui ont été à l'origine des insuccès de la I^{re} étape de la réforme;
- 3/ la sphère de la "consommation restante" et la sphère extérieure à la production matérielle; c'est une sphère de mauvaise économie et de gaspillage ainsi que de cas évidents d'injustice sociale.

Il est difficile à dire /à prévoir/ aujourd'hui, dans quelle direction se lancera-t-on pour apporter des solutions à ces problèmes, car les "Thèses" ne présentent aucune conception dans ce domaine, elles ne les traitent que de manière fragmentaire et souvent sans esprit de suite et d'une façon peu complexe. Et pourtant toutes les trois sphères citées ci-dessus exigent d'essentiels changements "systémiques" dans tous les points les plus importants.

Et ce n'est qu'à cette étape que vont se poser des problèmes plus détaillés.

Au premier plan, nous avons ici la problématique de la structure et de l'organisation du sous-système d'administration territoriale avec toute une pléiade de questions

détaillées dont un bon nombre possède une importance capitale. Y appartient en premier lieu la problématique des rapports mutuels entre les Conseils du Peuple et la structure de l'administration, non seulement à travers des systèmes horizontaux mais aussi verticaux, les Conseils du Peuple des différents échelons inclus. La situation est particulièrement complexe dans le cas des Conseils du Peuple de Voïvodie, dans le contexte de l'émancipation réelle des communes /et des villes/. Du reste, la situation entièrement nouvelle à l'échelon de voïvodie, entre le "Centre" et les unités de base, c'est-à-dire les communes, impose l'application de solutions originales. Car les voïvodies doivent faire l'objet de la coordination intervoïvodienne /centrale/ et simultanément, elles doivent effectuer elles-mêmes la coordination intravoïvodienne à l'échelle des communes. La situation est particulièrement compliquée en raison de l'existence en Pologne de très nombreuses "divisions spéciales" dont l'existence n'est justifiable que dans quelques cas exceptionnels. Une telle situation des voïvodies sera donc "délicate" - la méthodique convenable et la planification habile auront à ce moment une importance capitale. Il est évident que la planification devra être intégrée. Cela signifie la fin de la dichotomie entre la planification socio-économique et la planification dite "spatiale" et imposera une pratique effective de la planification sociale comme point de départ pour la planification en tant que telle et pour toutes autres activités économiques. Il va falloir trouver une solution raisonnable pour la planification à l'échelon des communes et qui devra avoir un caractère spécifique, remarquable tant par sa simplicité que par son efficacité.

La structure et l'organisation du sous-système de gestion des communes /des villes/ constituera un problème à part - ce sera un problème complexe et difficile à résoudre car, entre autres, le modèle de ce sous-système devra être totalement différent du modèle traditionnel et être en même temps suffisamment élastique en raison des fortes différences

existant à l'intérieur de l'ensemble des communes. Ce modèle devra également tenir compte des aptitudes professionnelles des cadres dont les communes pourront réellement disposer, ce qui constitue un sérieux obstacle.

La problématique du "système financier" est rappelée en termes très généraux dans la Thèse 75. Son contenu est loin d'épuiser toutes les questions et à vrai dire, outre quelques propositions évidentes, n'apporte rien de concret. Il faut attirer l'attention sur le fait que le "système" financier de la commune doit s'adapter à la très vaste et complexe échelle et aux différents types d'activités - la commune sera entre autres le réalisateur des engagements pris par l'État envers les citoyens. Les mauvaises expériences faites au cours de la période précédente - c'est-à-dire au cours de la I^{re} étape de la réforme - dans le domaine de l'élaboration des éléments du "système" financier, imposent dans ce cas une prudence et une prévoyance particulières, pour qu'il ne s'avère bientôt que l'indépendance des communes n'est que fictive - bloquée efficacement et totalement, comme cela a eu lieu au cours de la I^{re} étape de la réforme, par le "système" économique et financier.

Il a été déjà question plus haut du problème de la coordination. Cela est particulièrement important et se rapporte au problème également abordé du respect effectif du principe de planification dans l'économie socialiste, problème qu'on ne peut pas envisager de manière abstraite mais en relation étroite avec le système de gestion. Cela exige évidemment l'application d'un système de planification plus perfectionné que celui utilisé au cours des dernières 40 années. En décidant de l'indépendance des sujets économiques, il faut en même temps créer des conditions propices à la coordination de toutes les manifestations de leurs activités essentielles pour l'ensemble du système, et cela depuis la décision portant sur leur création jusqu'à leur liquidation, en passant par toute la période de leur fonctionnement. Et il ne suffit pas de dire ici "en s'appuyant sur les moyens juridiques" /Thèse

74/ car ce ne serait qu'un simple truisme - tout doit se passer conformément aux normes juridiques. La question se pose: comment? Car la méthode de la "douce persuasion" n'est pas toujours efficace dans ce cas.

Et les situations sont - comme on l'a déjà dit - délicates, dans ce sens qu'elles peuvent facilement donner lieu à un conflit. La justesse des mécanismes de coordination adoptés sera toujours menacée par la subjectivité des opinions des partis intéressés s'il n'existe pas de système de gestion efficace, basé sur la planification intégrée, qui puisse y veiller à tous les échelons /central, de voïvodie et de commune/; la planification devra être de type complexe, tout en étant authentique et non apparente.

Le problème de la coordination ne pourra être résolu sans introduire à l'analyse la notion de valeur - indispensable lorsqu'on envisage les systèmes sociaux. Il est essentiel que les rapports des prix et des paramètres pris en considération dans l'analyse soient vrais. À ce moment toutes les valeurs auront le même contenu et joueront le même rôle. Ce sont les doubles évaluations assurant l'autonomie des unités actives dans le système. Cette double évaluation repose sur le fait que chaque unité autonome dispose de son propre système d'appréciation, lui permettant d'évaluer les résultats de ses activités ainsi que les résultats des influences externes qu'elle a subies. Parallèlement, les activités des unités autonomes sont soumises à l'évaluation par le système /c'est-à-dire par le coordinateur du système ou du sous-système donné; dans ce dernier cas, le coordinateur de l'échelon supérieur considère le coordinateur de l'échelon inférieur comme une unité autonome/ avant, pendant et après chaque action. Il est évident que ces évaluations diffèrent entre elles. Il faut se rendre compte du fait que dans le mécanisme de fonctionnement du système, la coordination et l'autonomie sont organiquement liées entre elles: chaque unité du système effectue une évaluation dans le cadre de la coordination alors que l'autonomie du système repose sur l'application de ces évaluations.

Le lieu n'est pas ici à entrer dans les détails méthodiques de la coordination, aussi importante dans le processus de façonnement de la structure et de son organisation que dans le processus de fonctionnement du système donné. Cependant, il faut se souvenir qu'il est impossible de définir la structure rationnelle d'un système a priori, c'est-à-dire avant l'organisation du processus optimal de son fonctionnement. Dans la pratique, cela signifie que le processus de façonnement de la structure du système a lieu au cours du processus de son organisation. En d'autres termes, l'approche d'un problème comme de l'organisation d'une structure donnée mène toujours à un produit suboptimal /tant au niveau de la structure qu'au niveau de son organisation/ - dans le cas extrême: inapte à la vie /entre autres, inapte à s'adapter dans l'intervalle des paramètres définissant les comportements possibles de l'entourage du système/.

x x x

Les expériences recueillies au cours de près de deux années d'études faites sur les communes, dans le cadre du CPBP 09.8² /Développement régional - développement local - autonomie territoriale/, montrent que ces communes, qui doivent bientôt devenir des sujets économiques indépendants /i/ ne sont absolument pas préparées à ce nouveau rôle, car dans la pratique elles ont été et sont toujours privées de toute indépendance /d'autonomie/ et que /ii/ leur situation est très difficile, car les processus non planifiés et non contrôlés de changements structurels qui s'y déroulent actuellement sont destructifs et mènent à une détérioration toujours croissante des conditions de leur fonctionnement.

Les changements dans le statut et dans la situation des communes, prévus dans les "Thèses pour la II^e étape

² Plan Central d'Études Cognitives.

de la réforme économique", en feront des sujets économiques indépendants. C'est une affaire importante et très urgente mais qui doit être très soigneusement planifiée, réfléchie et préparée avant la mise en application.

Jacek WÓDZ

L'ESPACE LOCAL ET LES PROBLÈMES DE LA PLANIFICATION SOCIALE

INTRODUCTION

La notion de l'espace local mérite une brève définition, car son emploi juridique diffère essentiellement de l'emploi sociologique. Pour un représentant des administrations locales, l'espace local correspond à celui d'une commune - la plus petite unité administrative en Pologne. Ce n'est donc qu'une définition arbitraire et qui se résume aux limites administratives des communes respectives désignées par un acte légal, mais cette conception nous sera quand même utile et ceci au moment où nous allons évoquer les problèmes de la planification sociale dans le cadre de la commune même. C'est en effet sur ce plan-là que les limites de la commune vont marquer les limites des autorités locales. La notion de l'espace local prend un sens différent quand elle se situe dans un cadre sociologique. Le phénomène du local apparaît bien souvent dans des travaux sociologiques et ceci pour désigner un certain type d'attitude et de comportements des individus, ceux-ci étant l'impact de leur appartenance à une collectivité sociale limitée à un espace donné. Il est fréquent d'identifier le local à un modèle de vie, à une activité économique fixe depuis plusieurs générations qui - ce modèle et cette activité - se font voir dans le rythme de la vie quotidienne¹. C'est pour cette raison-là que le local dépend des conditions

¹ M. Catani, "Problemy przestrzeni i symbolicznych aspektów przestrzeni" /Problèmes d'espace et de la symbolique de l'espace/, in: J. Wódz /éd./: *Przestrzeń znacząca* /L'Espacé signifiant/, Katowice, /à paraître/.

naturelles et en particulier de traits caractéristiques de l'espace. Ces conditions ne manquent pas en effet d'orienter la majeure partie des décisions économiques, comme elles délimitent la portée et le genre des valeurs culturelles transmises d'une génération à l'autre dans le cadre de la socialisation. Et c'est ainsi que l'espace crée non seulement les conditions de la vie quotidienne d'une collectivité locale, mais laisse également une très forte empreinte sur les caractères culturels de celle-ci. Si l'on se propose donc de présenter l'espace local dans ses aspects sociologiques, on ne pourrait nullement se limiter à la conception juridique ou administrative. On est amené d'emblée de tenir compte de l'ensemble des arrangements de la vie quotidienne des collectivités locales dû au caractère particulier de l'espace qu'elles habitent et qu'elles reconnaissent comme le leur. Logiquement donc ceci nous fait aborder le deuxième problème important dont l'omission rendrait impossible toute analyse sérieuse de l'importance de l'espace local, à savoir le problème de l'identité locale. P. Rambaud ne manque pas de constater: "Les espaces et les représentations que les groupes s'en font sont un facteur identitaire pour un groupe. Il semble bien que l'espace soit un facteur nécessaire et ceci d'autant plus que l'espace n'est pas seulement un lieu géographique mais aussi et surtout un réseau relationnel"². Cette identité locale est un phénomène complexe dont fait partie le sentiment d'appartenance à un groupe concret et en particulier le lien avec son histoire, la tradition et la culture ainsi que le sentiment d'appartenance à un espace concret - facteur d'identification de la collectivité dans un cadre géographique large. R. Ledrut a déjà observé que toute approche du problème d'identité doit commencer par la question suivante: est-ce que les facteurs de cette identité permettent-ils une distinction claire et précise des "siens"

² P. Rambaud, 1983, "Espace et identité", in: P. Pellegrino /éd./: Espace et culture, Saint-Saphorin, p. 21.

et des "étrangers"³. Si l'espace est devenu un élément d'importance dans la conscience des habitants, il attribue un sens profond à de nombreuses activités sociales et par ce fait même, il permet de distinguer le "siens" et les "étrangers". C'est ainsi que l'espace local est non seulement le théâtre de la vie quotidienne de ses habitants, mais également un facteur d'intégration de la collectivité et ceci à la fois au sens physique /la centration/ qu'au sens psychique /par le lien sentimental unissant à cet espace tous ceux que l'on considère comme les "siens"/. Le phénomène du local ne pourrait se résumer au seul attachement d'une collectivité à un espace donné, il faut nécessairement que cet attachement soit inscrit dans la conscience sociale des membres de cette collectivité, comme il faut également que ce fait soit reconnu par d'autres. P. Pellegrino fait observer que: "dans la mesure où une entité sociale est reconnue comme telle dans l'espace, il y a alors homogénéité spatiale entre la représentation signifiante et la réalité signifiée; lorsqu'une telle entité se représente son identité ou la fait se représenter à d'autres, il y a alors renforcement de l'effet de la naturalité de ses conditions d'existence"⁴. En nous référant encore à P. Pellegrino nous tenons à rappeler que "... les représentations collectives de l'espace permettent de comprendre les rapports entre transformations du territoire et spécificité que des collectivités, à travers des espaces et relativement à une culture, se reconnaissent"⁵. Cette formule met l'accent sur le rôle actif à jouer par la collectivité locale envers son espace local. Pour mieux comprendre cette idée, il faut évoquer certains aspects psycho-sociaux de la naissance du phénomène de l'espace local. Il est en effet

³ R. Ledrut, "Remarques sur le thème: Représentations de l'espace et identité régionale", in: P. Pellegrino /ed./: *Espaces...*, op.cit., p. 85.

⁴ P. Pellegrino /et. all./, 1983, *Identité régionale et représentations collectives de l'espace*, Genève, p. 84.

⁵ P. Pellegrino /et all./, 1986, *Espace et développement*, Genève, p. 19.

fréquent de constater que l'espace local n'est pas de ceux qui n'appartiennent à personne, qu'il a été approprié et qu'il constitue une propriété sociale dans le sens qu'il appartient à la collectivité qui l'habite. Ceci s'exprime à travers des affections que l'espace local fait éveiller chez ses habitants. Celles-ci prennent soit la forme d'un acte psychique momentané ou d'une attitude psychique plus stable. Ces affections qui persistent même quand quelqu'un a déjà abandonné son espace local - des exemples dans ce sens ne manquent pas - mènent des individus à des activités nombreuses en faveur de leur espace local. Nous reviendrons à ce problème pour démontrer les possibilités d'agir dans le sens d'une transformation envisagée des collectivités locales et de l'espace local.

On a déjà signalé que l'espace local manifeste une importance culturelle spécifique propre à elle-même. En abordant cette question à la lumière de la spécificité des systèmes axio-normatifs en vigueur dans les collectivités locales on aperçoit que l'espace local, de par lui-même mais aussi par le fait de former des arrangements en faveur de nombreux types de comportements sociaux agit directement en faveur de la création de la transmission et de l'application de nombreuses valeurs et normes sociales. Leur transmission qui s'accomplit dans le cadre de la socialisation se verrait impossible dans d'autres conditions spatiales /de là vient le sentiment de privation qui se manifeste dans des collectivités transférées dans d'autres conditions spatiales/. C'est que les valeurs et les normes sociales s'avèrent bien fondées, opérationnelles dans des conditions de vie créées par un espace local concret, reconnu par tous comme le leur.

Les membres d'une collectivité locale assurent la transmission de ce code axio-normatif particulier ce qui leur permet à leur tour de mieux comprendre leurs comportements respectifs. Par conséquent, le contrôle social local joue un rôle singulièrement important dans les collectivités locales jusqu'à y garantir l'efficacité de nombreuses

activités de régulation intérieure existant au sein même de cette collectivité locale. Nos recherches antérieures⁶ ont démontré que les limites de l'efficacité du contrôle social définissent exactement les lignes de démarcation de l'espace local, tel qu'il s'est fixé dans la conscience des membres de ces collectivités locales. On pourrait donc envisager une étude de l'intensité de l'attachement à l'espace local en fonction de la force et de la rigueur du système axio-normatif intérieur dans le cadre de cet espace et en fonction de l'efficacité du contrôle social local.

Le phénomène des projets collectifs locaux envisagés par des collectivités locales constitue dans le fonctionnement de l'espace local une question à part. Ces projets sont ordinairement le reflet d'un sentiment commun de nécessité de résoudre un problème social donné. Il serait exagéré de dire que ces projets-là concernent directement l'aménagement de l'ensemble de l'espace en question mais ils se résument presque toujours à des initiatives et à des activités visant à une amélioration sensible de certaines parties ou aspects de cet espace. La spécificité de ces projets réside dans leur caractère collectif. Leur forme définitive se forge à travers une mobilisation sociale et n'est établie qu'après tractations ou conflits mêmes opposant les divers groupes de la collectivité locale. A l'occasion d'un débat public, tous les caractères essentiels de l'espace local sont évoqués pour soutenir la prise de position par tel groupe et le choix de l'option définitive.

Les collectivités locales fortes de leur cohésion

⁶ J. Wódz, 1987, "Zjawiska patologii społecznej w miejskich zbiorowościach lokalnych na Górnym Śląsku" /Les phénomènes de la pathologie sociale dans des communautés urbaines locales de la Haute-Silésie/, in: J. Sztumski, J. Wódz /éds/, "Społeczności lokalne regionu Górnego Śląska" /"Les communautés locales de la région de la Haute-Silésie"/, Wrocław, pp. 99-145.

intérieure ou d'un organe efficace de gestion /c'est le plus souvent un organe d'autogestion/ peuvent donner à leurs projets la forme d'un plan de l'aménagement socio-économique de l'espace local. C'est alors qu'il faut définir l'objet précis de la transformation de l'espace local ainsi que les moyens indispensables pour atteindre cet objectif. Dans les conditions polonaises actuelles, il serait prématuré de constater que les collectivités locales sont dans leur totalité aptes à participer de manière vraie et concrète à la planification locale⁷. Plus réelles et nombreuses sont les situations où l'on peut constater l'existence des projets collectifs locaux.

L'ÉTUDE EMPIRIQUE D'UNE SOCIÉTÉ LOCALE VOISINE DE LA GRANDE AGGLOMÉRATION INDUSTRIELLE DE HAUTE-SILÉSIE

Les problèmes présentés ci-dessus ont été l'objet d'une étude empirique réalisée en 1987 et 1988, d'une collectivité locale spécifique et notamment de la commune et de la ville de Szczyrk. La localité - objet de l'étude - mérite que l'on présente ses caractères particuliers. Située en pleine montagne de Beskiły, cette localité est éloignée de 60 km de l'agglomération industrielle de Haute-Silésie. Par sa localisation même, Szczyrk offre de nombreuses attractions. La montagne incite à pratiquer le ski en hiver et des excursions en été. Cependant, l'aménagement et l'épanouissement du tourisme à Szczyrk sont dus non seulement aux qualités du paysage mais également à la proximité de l'agglomération industrielle de Haute-Silésie. C'est elle qui a "élu" Szczyrk pour en faire le lieu de repos de fin de semaine et c'était là un fait d'importance capitale pour l'avenir de la localité. Il va de soi que ce choix n'était pas dû au hasard. Nous avons pu constater au cours de notre enquête que la décision même de faire

⁷ Cf. J. Wódz, 1987, Planowanie społeczne w regionach, /La planification sociale dans des régions/, Warszawa.

de Szczyrk un centre de repos pour la région industrielle de Haute-Silésie était d'ordre politique, elle a été prise par les autorités de la région de Haute-Silésie, sans tenir compte de la volonté et de l'avis de la collectivité locale de Szczyrk. Cette vérité-là se voit confirmée aujourd'hui à travers des tentatives d'interpréter certains éléments de l'aménagement spatial de la localité en fonction de l'adaptation de la commune et de la ville de Szczyrk à des fins touristiques⁸. Nous traiterons ces problèmes dans la partie suivante du rapport, car nous nous proposons d'abord de définir comment se sont formés les rapports particuliers entre la collectivité locale et les touristes à Szczyrk.

Depuis des générations, les habitants de Szczyrk étaient agriculteurs mais avec l'industrialisation de la ville voisine de Bielsko-Biała un nombre toujours croissant des habitants de Szczyrk /surtout les jeunes/ a commencé à chercher un emploi dans cette industrie. Dans les années soixante, dans les cadres des structures administratives de l'époque, Szczyrk faisait partie de la voïvodie de Katowice. Sur l'initiative des mines de charbon, grandes et riches de l'agglomération de Haute-Silésie, une infrastructure touristique a été créée à Szczyrk /maisons de repos, chalets de montagne, pistes de descente, téléskis etc./. Une partie de la population a trouvé ainsi un emploi sur place. Ce n'était que la première étape. Au cours de la deuxième, dans les années soixante-dix, de nombreuses maisons privées-résidences secondaires - ont été construites par des particuliers venant de Haute-Silésie. Les autorités municipales de Szczyrk n'ont eu pratiquement aucune influence sur la localisation de ces bâtiments. Comme la population locale trouvait ainsi un emploi sur place, comme elle a été embauchée par les grandes maisons de

⁸ M. Szczepański, J. Wódz: "A Town Under Tourist Colonization /Outlines of the Pathology of Regional System/", in: Urban Anthropology, /à paraître/.

repos et les divers services de tourisme, le procédé de l'aménagement de Szczyrk n'a éveillé aucun mécontentement chez les habitants. Lorsque leurs revenus ont augmenté et la vague de touristes allait en croissant, les habitants de Szczyrk ont commencés à leur tour à bâtir de grandes maisons avec nombre de /bien au-delà de dix/ chambres à louer aux touristes pour se garantir ainsi une nouvelle source de revenus. Deux modèles distincts d'activités se sont ainsi constitués au sein de la population locale: d'une part le modèle traditionnel - agriculture, élevage, de l'autre - de nouvelles activités - desserte du tourisme. Si en 1980 Szczyrk comptait 5 090 habitants, il offrait aux touristes 4 624 lits et ces chiffres reflètent parfaitement l'importance du tourisme à Szczyrk. Les grandes maisons de repos appartenant à de grandes entreprises industrielles de Haute-Silésie disposent de la moitié de ces lits, - l'autre moitié appartient aux habitants et l'hôtel de tourisme ne peut en offrir qu'un nombre insignifiant. Le plan de l'aménagement de Szczyrk établi en 1985 prévoit qu'en 1990, cette localité aura 6 000 habitants et disposera de 6 500 lits⁹.

Au cours des années soixante-dix, une influence durable du mode de vie des touristes /venus surtout de l'agglomération de Haute-Silésie/ sur le mode de vie de la population locale s'était fait ressentir. Des attitudes nouvelles propres à une société de consommation sont apparues, des modèles de comportement nouveaux imitant ceux des touristes se sont constitués. Les jeunes étaient les premiers à les accepter, mais avec le temps, ils ont été suivis par la génération moyenne. Les dernières années de la décennie

⁹ W. Blasiak, M. Szczepański, J. Wódz, 1987, "Funkcjonowanie układu lokalnego w świetle planu zagospodarowania przestrzennego zespołu jednostek osadniczych miasta i gminy Szczyrk" /Fonctionnement du système local à la lumière du plan d'aménagement du territoire d'ensemble des lotissements de la ville et de la commune de Szczyrk/, in: P. Dutkiewicz, A. Mync /eds/ Układy lokalne /"Systemes locaux"/, Warszawa, p. 13

soixante-dix paraissent singulièrement révélatrices. Vers la moitié de cette décennie, une réforme des structures d'administration a été introduite en Pologne qui a créé de nouvelles voïvodies. Depuis, Szczyrk appartient à la voïvodie nouvelle de Bielsko-Biała. La ville de Bielsko-Biała, centre industriel et culturel le plus proche de Szczyrk ne peut pas égaler le poids démographique et industriel de l'agglomération de Haute-Silésie. Le chef-lieu de celle-ci, la ville de Katowice, éloignée de Bielsko-Biała de 60 km est toujours encore ressentie à Szczyrk de manière beaucoup plus forte par son poids financier, industriel, culturel et politique que la ville de Bielsko-Biała, siège des pouvoirs de la voïvodie dont Szczyrk fait partie depuis la réforme administrative. Le passage de Szczyrk de l'ancienne voïvodie de Katowice à la voïvodie nouvelle de Bielsko-Biała - n'a apporté aucun changement à ce double mode de vie à Szczyrk /la vie de la collectivité locale d'une part, et les rapports habitants-touristes de l'autre/. Les influences et les pressions politiques des lobbies industriels de Haute-Silésie l'ont emporté sur les compétences des pouvoirs locaux et c'est à Katowice qu'on continuait à prendre toute une série des décisions concernant des problèmes locaux de Szczyrk, surtout en matière de l'équipement touristique dont les puissantes entreprises industrielles de Haute-Silésie restent les propriétaires.

Un lent changement s'était fait signaler au début des années quatre-vingt. Ce changement consistait à ce qu'au moment où l'on essayait d'exercer à partir de Katowice, une pression sur l'attitude ou les décisions des autorités municipales de Szczyrk /p.ex. en matière de localisation d'un bâtiment nouveau, de construction d'une voie menant vers des maisons de repos des grandes entreprises de la voïvodie de Katowice/, celles-ci ne se soumettaient plus mais entamaient de vraies négociations avec les propriétaires de ces bâtiments ou les entreprises concernées. Et même si les pouvoirs locaux ne pouvaient rejeter les demandes venant de la Haute-Silésie, ils ont réussi à

obtenir d'importantes concessions de la part de ces entreprises en faveur de la collectivité locale. De plus, il était souvent question de mettre à la disposition de Szczyrk du matériel de la construction de bâtiments - propriété des entreprises de Haute-Silésie - pour mettre en oeuvre quelques constructions locales qui pour des raisons financières et techniques dépassaient les possibilités de la commune de Szczyrk, d'autant plus que ce matériel même était introuvable sur le marché.

Vers le milieu des années quatre-vingt avec la montée de la crise économique en Pologne un renversement de la situation s'est opéré. D'une part les grandes entreprises ont vu leurs moyens financiers réduits ce qui les a contraint à limiter ou même à bloquer leurs projets à Szczyrk. D'autre part, la conscience de la collectivité locale a commencé à se manifester. Celle-ci a donc demandé aux pouvoirs locaux de Szczyrk de lancer plusieurs opérations d'aménagement en faveur de la localité. Ces derniers temps, quand on commence à parler de la restitution de la propriété communale en Pologne, un espoir nouveau est né. C'est en effet l'esquisse d'une perspective où la collectivité locale de Szczyrk pourrait mettre en oeuvre ses propres projets sociaux, sans être soumise aux pressions des lobbies toujours présents de l'agglomération de Haute-Silésie. Ce n'est cependant qu'une première lueur d'un espoir naissant.

La situation qui s'était formée à Szczyrk au cours de la dernière vingtaine d'années a laissé une très forte empreinte sur la façon de penser de la collectivité locale qui reste toujours attachée à un double système économique et politique. Une conviction profondément enracinée que les affaires importantes se décident non auprès des pouvoirs locaux de Szczyrk mais à travers des pressions politiques des lobbies puissants de la voïvodie de Katowice persiste et ceci n'est pas sans importance au niveau du fonctionnement du système du contrôle social local et du système d'autorégulation intérieure au sein de la collectivité locale. Il faut dire que dans les conditions actuelles

elles de Szczyrk les deux systèmes ne sont pas des systèmes-types. La nécessité de diriger son propre comportement en fonction de celui de la collectivité locale mais, en même temps, l'adapter au comportement des touristes fait que l'évaluation des comportements envers les "siens" est différente que celle des comportements envers des "étrangers". Ceci crée des nombreuses difficultés d'évaluation des comportements sociaux et rend difficiles les efforts de la socialisation locale. Les échecs en matière de l'implantation des normes sociales sont dus, dans une large mesure, à l'absence des exemples concrets de comportements.

LA PLANIFICATION SOCIALE LOCALE ET L'ESPACE LOCAL

La description de la collectivité locale qui était l'objet de notre étude nous permettra maintenant d'analyser quelques aspects du fonctionnement de la planification sociale à l'échelle locale. Nous avons déjà signalé que l'analyse du plan d'aménagement général de Szczyrk établi en 1985¹⁰ a été comprise dans le programme de notre recherche et nous avons pu constater que les auteurs du plan considèrent l'espace du pouvoir administratif comme un fait concret¹¹. Une réalité strictement formelle a donc été prise comme le point de départ pour les besoins du plan - celle qui résulte de l'application des limites de la division administrative du pays. Nous avons signalé aussi que pour ce qui concerne la localité de notre choix ce procédé formel représente une falsification éclatante des bases des décisions qui doivent définir l'avenir qui, qu'on le veuille ou non, est sujet à deux sources d'influence: le pouvoir local d'une part et la pression extérieure /pas toujours et pas tout à fait formelle/ venant de l'agglomération industrielle, de l'autre. Par conséquent on est obligé de ramener

¹⁰ ibidem, pp. 9-10.

¹¹ ibidem, p. 37

à des dimensions réelles les bases d'une telle planification. Ainsi, il est indiqué, dans le cas de la planification spatiale et celui de la planification sociale à l'échelle locale, de tenir compte non seulement de deux mais trois zones d'influence politiques réelles qui définissent l'avenir des collectivités locales. Il s'agit là d'une part d'une tutelle centrale /où nationale pour employer un euphémisme à la mode/, d'une tutelle régionale /au sens sociologique et non administratif/, finalement d'une tutelle locale. Pour ce qui concerne la localité examinée, la tutelle centrale se résume à des rigueurs générales de planification propres pour un système centralisé. Nous n'avons trouvé aucune trace d'une prise en considération particulière ou privilégiée de Szczyrk par les autorités responsables du plan central. C'est une conséquence du fait que Szczyrk n'est pas au sens sociologique, une zone de concentration des activités des autorités à l'échelle "supra-régionale", car pour les milieux du pouvoir central cette localité n'a pas d'importance particulière. Si l'on examine cependant l'importance des décisions prises à l'échelle régionale, il apparaît qu'elles sont pour la planification locale à Szczyrk d'un intérêt capital; ceci devrait guider les auteurs du plan d'aménagement du territoire et du plan social, car ils ne devraient pas se confiner dans les limites des divisions administratives. Si ces faits sont de rigueur pour la planification sociale - et nous y reviendrons encore - ils sont catégoriques pour le plan d'aménagement spatial local. C'est bien dans ce genre de planification que l'on désigne les différentes zones d'activité, certains postulats régionaux transmis par des forces politiques et économiques importantes auraient pu entraîner le risque que les plans une fois établis seront voués à l'échec.

On a déjà signalé les caractères particuliers de la planification sociale, mais à l'échelle locale la démocratisation du plan social et celle du plan d'aménagement du territoire s'avère bien difficile. Une des conclusions essentielles de notre étude se résume au fait que dans

des cas où le plan local est sujet à des contraintes ou des pressions régionales /et ce phénomène-là se fait manifester à des degrés différents dans de nombreuses localités/, les objectifs sociaux du plan local ne peuvent être établis qu'à l'intermédiaire des négociations entre les autorités locales et les centres puissants de décisions politiques et économiques désireux d'intégrer leurs objectifs sociaux dans le cadre d'une commune concernée. Les négociations qui auraient précédé le choix définitif des objectifs de l'aménagement de la localité permettraient d'une part de rendre les plans réels et donneraient aux autorités locales une chance pour devenir le porte-parole des intérêts de la collectivité locale. C'est également sur cette voie-là que pourrait se cristalliser l'énergie et les aspirations de cette collectivité autour d'un projet commun qui serait établi au cours des négociations.

Le cadre structural, administratif et légal, polonais, n'est pas favorable, n'offre pas de bonne base pour de telles négociations, mais ne les exclut pas non plus. La création d'une base pour une telle procédure de négociation devrait être précédée d'une analyse approfondie des rapports réels, et non seulement formels qui résultent du système administratif local et général, entre les autorités locales /au niveau de la commune/ et les autorités régionales. Les rapports que l'on a pu constater à Szczyrk où les contraintes régionales sont très puissantes ne sont pas des rapports-types, ils ne permettent donc pas d'en tirer des conclusions générales. Ils ont cependant la valeur d'un cas extrême et permettent ainsi de désigner un des pôles de la ligne continue qui va d'une situation où les contraintes régionales limitent réellement les attributions des autorités locales à une situation où les contraintes ne se manifestent pas.

Afin de créer un modèle de négociation qui permettrait de formuler les objectifs sociaux de l'aménagement de la commune, il faudrait procéder à une analyse de la réception sociale de différents objectifs, ainsi que de la

participation de la collectivité locale à la réalisation pratique de ces objectifs. C'est alors que l'approche, présentée au début de cette communication, qui consisterait à analyser dans quel mesure ce genre d'activités communes pourrait-il s'identifier sur le plan socio-culturel avec la collectivité locale et l'espace local pourrait être mise en pratique. Dans le cas d'une identité profonde on pourrait s'attendre à une activité dynamique de la collectivité locale désireuse de mettre en oeuvre ces projets.

Si un tel modèle aurait pu être appliqué quelque part, une chance se présenterait de faire reculer le phénomène de l'affaiblissement du sentiment d'appartenance locale et de la conscience locale, au sein des collectivités locales.

Bohdan JAJŁOWIECKI

MOUVEMENTS SOCIAUX DANS LA PERSPECTIVE GLOBALE

"Les sociétés ne se définissent pas par leur fonctionnement, mais par leur capacité de se transformer."

Alain Touraine

AVANT-PROPOS

Les actions communes spontanées et les mouvements sociaux sont en Pologne un phénomène relativement récent, aussi méritent-ils notre attention et devraient-ils faire l'objet d'analyses plus approfondies. Les réflexions exposées ci-dessous n'ont pour seul but que de signaler ce problème.

Dans une société à planification et administration centralisées, il n'y a - de par la définition même du système - aucune place pour les initiatives collectives locales spontanées et d'autant moins pour les mouvements sociaux, car toute activité sociale y est organisée et contrôlée par des organisations créées à cet effet. En Pologne, ces initiatives sur le plan politique, ne peuvent venir que du Parti Ouvrier Unifié Polonais et des partis alliés. Les syndicats professionnels ont été instaurés en tant qu'organisations servant de transmission entre le POUP et les masses laborieuses. Les associations professionnelles sont strictement contrôlées, et les plus importantes d'entre elles ont été centralisées sous forme d'organisations centrales. Les sociétés savantes sont également sous l'égide d'un organisme officiel, en l'occurrence de l'Académie Polonaise des Sciences. Les coopératives et les associations économiques sont regroupées dans diverses

unions centrales dont le but est d'administrer les groupements d'entreprises affiliés et d'en contrôler l'activité. Ce système de réglementation des comportements sociaux si minutieusement conçu ne fonctionne évidemment pas d'une manière parfaite, aussi voit-on des déviations de toute sorte, même en période d'observation rigoureuse des règles de celui-ci.

Une réglementation excessive des comportements sociaux mène bien entendu à la limitation des initiatives et façonne des attitudes relevant de la passivité. Dans cette situation, il ne peut être question ni d'attitudes contestataires ni d'attitudes affirmatives. Comme toutefois le bon fonctionnement de tout système social a besoin, aussi bien sur le plan réel que sur le plan symbolique, des manifestations de soutien de la part d'individus et de groupes sociaux, il s'avère indispensable d'imposer l'organisation d'actions affirmatives.

Pour mobiliser la société, les autorités ressentent parfois aussi la nécessité de montrer du doigt un ennemi réel ou imaginaire. On cherchait souvent à cet effet, ce que préconisait également Niccolo Machiavel dans son Prince, un bouc émissaire /Girard, 1987/. Ce même mécanisme avait été également appliqué à une grande échelle par Staline, qui motivait les terribles répressions dirigées contre des ennemis imaginaires par "la recrudescence de la lutte des classes en fonction de la progression de l'édification socialiste."

Le genre le plus courant d'actions des collectivités locales organisées en vertu des consignes venues d'en haut était l'émulation au travail et ce que l'on appelait des "actions sociales" /avec le travail bénévole/. Le rythme de ces actions était en corrélation avec le calendrier d'importants anniversaires, ce qui leur conférait une signification symbolique. Il n'est guère possible aujourd'hui de dire quelle était l'importance de l'émulation au travail, de même que l'on ne peut pas constater dans quelle mesure la participation à ces actions imposées était

spontanée et dans quelle mesure était-ce une obligation. Il semble toutefois que la participation à l'émulation au travail et aux "actions sociales", durant les premières années qui succédèrent à la Seconde Guerre mondiale, était beaucoup plus spontanée que plus tard lorsque l'on entra dans une période de formalisation et de bureaucratisation de celle-ci; en conséquence de quoi, ce fut dans la plupart des cas des actions apparentes et sujettes à diverses manipulations. L'abaissement délibéré des plans de production des entreprises, en vue d'avoir des réserves pour l'exécution des actions organisées en maintes occasions. Dans les années soixante-dix, période d'accroissement du désaccord entre le pouvoir politique du pays d'une part et la classe ouvrière et une partie considérable de la société d'autre part, il fut organisé sur une grande échelle des "actions du parti", qui devaient être l'expression symbolique des liens attachant le pouvoir aux masses et de l'"unité morale et politique de la nation".

Un autre type d'actions collectives locales ordonnées étaient les manifestations résultant de grandes occasions, les assemblées et les meetings de soutien à une politique ou de protestation contre une autre politique. Lors de l'apparition des conflits sociaux en 1968 et 1976, les meetings organisés étaient particulièrement nombreux et rassemblaient beaucoup de monde. Moins fréquentées étaient en général les manifestations contre les armements dans les pays capitalistes, contre la guerre au Viet-nam, etc., qui se déroulaient la plupart du temps dans les entreprises. Cependant, même les meetings organisés dans une noble intention avaient l'aspect d'un spectacle stéréotypé bien agencé pour faire chorus, aussi le degré d'identification des participants avec la cause était-il moindre sans doute que dans le cas d'une manifestation spontanée.

Cela ne signifie évidemment pas qu'il n'y avait pas d'actions communes ni de mouvements sociaux jusqu'à la fin des années soixante-dix. De tels phénomènes se sont produits en masse en 1956, 1968 et 1976. Leurs causes,

leur déroulement et leurs conséquences ont été maintes fois décrits et analysés. Beaucoup moins connues sont cependant les actions collectives spontanées de caractère local, qui avaient lieu dans la sphère de la vie quotidienne aussi bien à la campagne qu'en milieu urbain. Elles avaient pour objet le changement de la situation dans tel ou autre domaine ou la défense des intérêts menacés d'une communauté déterminée. À la campagne, il s'agissait donc d'actions en vue de la mise en chantier de routes, d'écoles, de systèmes d'adduction et de distribution d'eau, par exemple, tandis qu'en ville les actions communes se concentraient sur les problèmes de l'aménagement de l'espace le plus proche. Dans les années soixante-dix, fréquents étaient aussi les conflits opposant les propriétaires de voitures désireux de construire un garage à ceux qui n'en avaient pas, ces derniers voulant garder le maximum de terrains verts autour des immeubles d'habitation. Les parties opposées dans ces conflits étaient donc des groupes d'habitants, qui parfois essayaient de s'assurer l'appui de la presse, tandis que le rôle d'arbitre revenait à l'administration locale, sinon - le conflit n'ayant pas pu être résolu à cet échelon - à diverses institutions centrales. Les actions de ce genre n'avaient cependant qu'une portée très restreinte, et les moyens mis en oeuvre dans ce conflit se limitaient essentiellement à faire signer une pétition et à acquérir des alliés dans les bureaux de l'administration à l'aide de canaux informels. La seule action des plus radicales qui m'est connue de cette époque, et dont la presse fit état, a été le creusement d'une tranchée en travers d'une ruelle de cité résidentielle pour empêcher le passage des voitures. Cet événement a été qualifié d'arbitraire inadmissible, bien qu'il ne fût guère possible de dénier le bien-fondé des postulats des habitants concernés.

Dans les années quatre-vingt, les conditions pouvant provoquer l'émergence d'actions communes et de mouvements sociaux étaient tout à fait différentes qu'avant. L'apparition et l'expansion de "Solidarité", en tant que mouve-

ment de masse, a mis en évidence de nouveaux domaines d'activité sociale. C'est alors qu'ont eu lieu des changements décisifs dans la conscience et il y a eu le desserrement des entraves existant auparavant. Il s'était en effet avéré que nombre d'actions communes étaient non seulement possibles, mais aussi efficaces. D'autre part, l'administration a réduit l'étendue de la réglementation des comportements sociaux et diminué la rigueur du contrôle. C'est ainsi qu'ont fait leur apparition les conditions propices à l'émergence d'actions communes spontanées et de mouvements sociaux, et ceci aussi bien à l'échelon local qu'à l'échelon supralocal.

QUELQUES REMARQUES SUR LA THÉORIE DES ACTIONS COMMUNES ET DES MOUVEMENTS SOCIAUX

Par action collective, on désigne toute forme d'activité d'un groupe de personne visant à atteindre des objectifs extra-individuels, tandis qu'un mouvement social est une forme d'actions communes tendant à instaurer un type nouveau de relations intergroupes ou une nouvelle répartition des biens matériels et non matériels comme p.ex. l'influence, le prestige, le pouvoir, etc.

"Les mouvements sociaux, écrit H. Blumer, ce sont des entreprises communes visant à instaurer un nouvel ordre des choses. Ils tirent leur origine de l'inquiétude, puisent leur force du mécontentement du mode de vie actuel, ainsi que de l'espérance et de la nostalgie d'une nouvelle manière de vivre." /Blumer, 1951/. Cet auteur considère que les mouvements sociaux constituent une forme supérieure d'actions collectives et consistent dans la transformation des comportements impulsifs et inorganisés en entreprises bien ordonnées. B. Misztal, qui se réfère à Th. Abel, écrit: "Le mouvement social était perçu comme forme pluralisée du comportement qui se manifeste dans le cadre d'une unité socio-territoriale déterminée, c'est-à-dire d'une communauté. Sa spécificité est l'effort collectif ayant pour but d'obtenir

l'appui de la société pour une idée novatrice. Le mouvement social est toujours dirigé contre quelque chose /c'est là l'objet du mouvement, soit le point sur lequel il est en contestation avec le reste de la société/, aussi bien que dirigé vers quelque chose /c'est l'idéologie du mouvement/. Dans ce sens-là donc, chaque mouvement social provoque l'engagement dans un conflit, alors que son implantation dans le cadre d'une communauté déterminée lui confère un contexte politique." /Abel, 1937/.

Les définitions citées ci-dessus confèrent un sens large à la notion de mouvement social, sans préjuger de son ampleur, de sa portée, de sa durée, de son degré d'institutionnalisation, de son objet, ou plutôt de son enjeu dont la nature peut être très variée. Dans ce sens, toute action commune un tant soit peu ordonnée de caractère extra-institutionnel et tendant à atteindre un but quelconque est un mouvement social. Ainsi, cette catégorie comprend les mouvements écologiques, féministes et des minorités sexuelles, aussi bien que les mouvements rassemblant les partisans ou les adversaires de l'implantation de garages à tel ou autre endroit.

Une plus subtile différenciation entre les divers genres d'actions communes et un mouvement social est effectuée par A. Touraine /1973/, qui dégage les comportements collectifs liés à la crise à l'intérieur d'organisations et aux tensions institutionnelles au sein de la société. Dans le premier cas, certains membres d'une organisation, mécontents de leur situation, entreprennent des actions revendicatives en vue d'améliorer leur position et d'élargir leur influence sur les décisions adoptées par cette organisation. Un exemple de telles actions peut être la lutte des travailleurs scientifiques pour une certaine autonomie des écoles supérieures dans le système de gestion de l'enseignement supérieur. Dans le second cas, les agents entreprenant des actions déterminées, ce sont les forces sociales fonctionnant dans un système institutionnel déterminé, qui aspirent à élargir leur influence sur les déci-

sions les concernant. A. Touraine cite quatre traits essentiels de forces sociales ainsi décrites, à savoir: la reconnaissance des limitations du domaine que ces décisions peuvent concerner; le désir d'obtenir une amélioration relative de leur position vis-à-vis d'autres forces sociales; la mise au point d'une stratégie complexe d'actions, car les intérêts entrant habituellement en lice sont pour le moins aussi diversifiés que les problèmes sociaux résolus par le système politique; l'aspiration à prendre une décision avantageuse. Par exemple, le mouvement ouvrier réformiste négocie avec le patronat les conditions de travail et les salaires, met au point des stratégies d'amélioration de la situation au plan de la consommation collective, vote au Parlement et dans les organes d'autonomie territoriale par le biais de ses représentants, sans cependant se fixer pour but le renversement du régime capitaliste. A. Touraine signale également que divers comportements collectifs peuvent être la réponse au blocage ou à la fermeture du système institutionnel.

D'autre part, voici la conception des mouvements sociaux d'après A. Touraine: "J'entends en principe par mouvements sociaux l'action conflictuelle d'agents des classes luttant pour le contrôle du système d'action historique." /Touraine, 1973, p. 347/.

Chez cet auteur, le facteur essentiel des mouvements sociaux est leur historicité, notion qu'il définit de la manière suivante: "Action exercée par la société à partir de son activité, sur ses pratiques sociales et culturelles, par combinaison de trois composantes: le mode de connaissance, qui constitue une image de la société et de la nature, l'accumulation qui prélève une partie du produit disponible et le modèle culturel qui saisit et interprète la capacité d'action de la société sur elle-même." /Touraine, 1973, p. 531/.

La définition citée n'est guère claire ni dans l'original français ni non plus dans la traduction polonaise. Une lecture attentive des ouvrages de Touraine permet toutefois,

semble-t-il, d'élucider ses conceptions d'une manière plus accessible. Ainsi, les mouvements sociaux, c'est un genre d'actions communes dont le but principal serait la lutte de forces sociales pour le contrôle du processus historique d'autofaçonnement de la société, du fait d'être le sujet de ce processus. L'historicité, ce n'est rien d'autre, en empruntant les termes de P.L. Berger et de T. Luckman, que le contrôle de "la création sociale de la réalité". /Berger et Luckman, 1983/.

Par contre, en tant qu'émanation de l'historicité et expression de l'autoreproduction de la société, les mouvements sociaux sont pour Touraine le facteur essentiel de l'évolution des sociétés contemporaines, dont la caractéristique n'est plus comme auparavant l'opposition entre le capital et le travail, mais l'opposition entre l'appareil organisant la production et la vie sociale d'une part et les utilisateurs et les citoyens d'autre part, alors que l'objet principal du conflit ne sont plus les droits politiques, mais le droit de choisir son mode de vie et la possibilité d'exprimer verbalement ses propres intérêts, entre autres par le biais des organismes d'autonomie locale.

Trois traits caractérisent tout mouvement social. Premièrement, le principe de l'auto-identification de l'agent, car le mouvement social ne peut s'organiser sans auto-identification consciente, bien que la naissance du mouvement devance évidemment la formation de cette conscience. En effet, selon Touraine, le conflit crée et organise l'agent. Deuxièmement, le principe de l'opposition, qui dit que le mouvement social ne peut s'organiser s'il ne désigne pas son adversaire; bien que l'action puisse parfois devancer son identification, le conflit fait cependant toujours apparaître son adversaire. Troisièmement, le principe de l'intégrité selon lequel le mouvement social ne se définit pas en effet que par un conflit concret, mais qu'il est toujours caractérisé plus ou moins fortement par la conscience de son propre rôle dans le

processus de création sociale de la réalité /historicité/.

Le caractère massif des actions communes ne doit pas forcément être une particularité du mouvement social. Au contraire, la multiplicité des mouvements sociaux est le propre des sociétés contemporaines. Cela résulte de l'immense diversification de la société contemporaine, de son caractère multiforme, de la diversité de ses intérêts, aspirations, besoins, etc. Ainsi donc, il peut exister des mouvements sociaux de nature globale, sectorielle - concernant un domaine particulier -, ou locale. M. Castells, disciple de A. Touraine, développe la théorie des mouvements sociaux en milieu urbain /Castells, 1975/.

APPARITION DES MOUVEMENTS SOCIAUX EN POLOGNE AU COURS DES ANNÉES QUATRE-VINGT

Comme je l'ai déjà évoqué, l'initialisation du processus de réforme de l'État, de l'économie et de la société en 1980 a rendu possible l'émergence d'actions communes spontanées et de mouvements sociaux, qui n'existaient en principe pas auparavant à cause d'un certain blocage institutionnel et d'une stricte réglementation des comportements sociaux. Depuis lors, de nombreux mouvements sociaux de caractère sectoriel et local ont fait leur apparition, qui se sont inscrits pour de bon dans la réalité polonaise. Parmi les mouvements de caractère sectoriel, on peut citer le mouvement écologique, le mouvement de défense des consommateurs, divers actions en faveur du développement de l'esprit d'entreprise, etc. Comme ils n'ont pas encore fait l'objet d'analyses plus approfondies, essayons donc maintenant de présenter quelques exemples de mouvements sociaux de caractère local qui ont été étudiés dans le cadre du programme de recherche fondamentale intitulé "Développement local, développement régional, autonomie territoriale". Nous nous servons ici de la définition la plus large du mouvement social en tant qu'entreprise commune visant le changement de l'état de choses existant. Le point de départ des

recherches en question, par contre, était tout à fait différent, car les auteurs /T. Burger et B. Kolipiński, 1987/ ont insisté tout particulièrement sur les conflits relatifs aux plans d'aménagement de l'espace. Comme ces conflits survenaient de plus en plus souvent, il fallait supposer que l'on est en présence d'un nouveau phénomène de caractère non unitaire. Une analyse plus approfondie des cas notés a alors permis de constater qu'il ne s'agit en fait que de mouvements sociaux locaux, car nous avons affaire à des agents, à un processus de transformation du mode de leur auto-identification, à l'objet ou à l'enjeu du mouvement, à l'identification et à la réidentification de l'adversaire se rapportant à la globalisation du conflit, soit à l'émergence de l'élément historicité. Dans chacun de ces cas, il s'agit en fin de compte de quelque chose de plus que de la cause directe du conflit. On peut compléter la caractéristique des mouvements sociaux, selon les cas décrits par les auteurs susmentionnés, par deux autres exemples non moins intéressants, à savoir: les actions en faveur de la sauvegarde d'un immeuble à Varsovie, présentées par K. Wierzbicka /1987/, ainsi que le mouvement dirigé contre le stockage des déchets radioactifs à Międzyrzecz Wielkopolski, dont l'anatomie est présentée dans l'ample ouvrage de J. Hryniewicz /1988/.

Chacun des mouvements sociaux cités ci-dessous est décrit selon un schéma identique, contenant des informations sur sa durée, sur les agents primaires, sur l'enjeu initial mobilisant à l'action, sur l'adversaire, sur les moyens d'action, sur les alliés - soit sur les agents secondaires qui deviennent à un moment donné une des parties du conflit -, sur l'objet /l'enjeu/ secondaire du conflit, sur les nouveaux adversaires éventuels et sur les résultats du mouvement social concerné.

Augustów

Les débuts du mouvement ont été observés en 1982, date à laquelle un groupe de 27 propriétaires de petites exploitations agricoles se sont élevés contre la procédure d'expropriation de terres pour y construire des bâtiments d'habitation, conformément au plan d'aménagement de l'espace urbain de 1976. Les agriculteurs se sont trouvés dans une situation juridique relativement bonne, car une nouvelle loi sur les terres à usage agricole, a été votée entre-temps réduisant notablement les possibilités de les affecter à des utilisations non agricoles. Les adversaires en étaient les services d'architecture et d'urbanisme en premier lieu, qui soutenaient le bien-fondé du plan d'aménagement. Les intéressés ont adressé des pétitions adéquates aux autorités régionales /de voïvodie/ et centrales, organisé des réunions, en s'assurant le soutien tout d'abord de la Société des Amis d'Augustów et d'un groupe de conseillers municipaux, puis de l'Association PAX /catholique/, du Parti Démocrate, de l'Union des Combattants pour la Liberté et la Démocratie /anciens combattants/, ainsi que de la presse régionale et locale. Au fur et à mesure que s'accroît le nombre des alliés, le mouvement s'adjoint un enjeu secondaire, en l'occurrence la protection de l'environnement et l'implantation de la construction de l'habitat dans le centre de la ville en vue de sa valorisation. Contre le mouvement en évolution sont intervenues les autorités locales, intéressées par la construction des logements et qui n'avaient pas de localisation alternative, car les terrains forestiers ne pouvaient pas non plus être pris en considération. En 1987, en conséquence de ce mouvement a eu lieu la révision du plan d'aménagement de l'espace, qui a permis de repousser les éventuelles expropriations à une date éloignée. Le mouvement s'est donc terminé par un succès relatif.

Rabka

À Rabka, l'enjeu du mouvement, dont les débuts remontent à 1979, était semblable à celui d'Augustów. Une trentaine de propriétaires d'exploitations agricoles ont protesté contre l'expropriation de leurs terres situées sur le flanc de la montagne Krzywoń, pour y construire également des locaux à usage d'habitation, conformément au plan d'aménagement de l'espace de 1974. Les antagonistes du mouvement étaient, comme dans le cas précédent, les services d'architecture et d'urbanisme, mais secondés par surcroît, dans le cas présent, aussi bien par l'administration locale que par les élus. Les agents intéressés ont commencé par l'envoi de pétitions aux autorités centrales, tout en s'assurant l'appui de la presse et d'une partie de la communauté locale. Puis l'enjeu s'est vite étendu sur la protection des valeurs curatives de la localité, car la construction de maisons sur le flanc de la montagne Krzywoń gênerait l'aération de la ville située en contrebas, au fond de la vallée, détruirait le microclimat et mutilerait le paysage. Les actions entreprises ont aidé le mouvement à se faire des alliés, en l'occurrence le Club Écologique Polonais, l'Association des Urbanistes Polonais, ainsi que les autorités centrales, lesquelles ont annulé les décisions concernées de l'administration locale. La mobilisation de la population /227 signatures acquises/ a conduit à la création de la Société des Amis de Rabka, que les autorités locales ont cependant refusé d'enregistrer. Le mouvement s'est quand même terminé par un demi-succès, tout au moins pendant la phase décrite ici /1987/. Il a réussi en effet à contraindre les services intéressés à mettre au point un nouveau plan d'aménagement de l'espace de la ville de Rabka. Par contre, l'institutionnalisation du mouvement n'a pas pu être menée à bonne fin par suite du refus d'enregistrement de la Société susmentionnée. On ne connaît pas non plus les dispositions qui seront adoptées par le nouveau plan d'aménagement.

Głusków

En 1981, 126 propriétaires de terrain se sont opposés aux dispositions du plan d'aménagement de l'espace, soumis pour consultation à l'opinion publique, qui prévoyait le lotissement des terrains en parcelles plus petites et l'implantation d'un habitat dense. Les habitants ont mis sur pied une commission spéciale pour défendre leurs intérêts. Comme dans les cas précédents, les principaux adversaires étaient les services d'architecture et d'urbanisme, ainsi que les autorités administratives locales. Les agents intéressés ont commencé à organiser des réunions, déposé une protestation formelle contre les dispositions du plan d'aménagement de l'espace et mobilisé la presse; cette dernière et le Club Écologique Polonais sont devenus leurs alliés. Un enjeu secondaire a fait évidemment son apparition: le maintien de la production de légumes destinés au marché varsovien, ainsi que la sauvegarde de l'environnement et du paysage dans la zone de plaisance de la ville. Dans ce mouvement, comme d'ailleurs à Rabka, aucun adversaire secondaire n'est intervenu, tandis que les autorités régionales étaient indécises jusqu'au bout. Dans ce cas-là, par contre, est à noter l'intransigeance qui caractérise les auteurs du plan d'aménagement du territoire, soutenus par une partie des milieux urbanistes. Le mouvement s'est terminé en 1987 par un demi-succès. La réalisation du plan d'aménagement a été suspendue, et dans le même temps sont observées la consolidation de la communauté locale et l'institutionnalisation des intérêts par la création du Conseil de Village et d'une cellule du Club Écologique Polonais.

Stara Miłosna

Le mouvement a débuté en 1984 lorsque les habitants ont appris la décision des autorités concernant la localisation d'un ensemble de 2000 maisons individuelles, qui changeraient totalement le caractère de la localité et dont le

promoteur était le Groupe Interministériel Jeune pour la Construction de Maisons Individuelles. Les habitants ont mis en marche le mécanisme éprouvé des pétitions adressées à différentes autorités centrales, organisé des réunions et gagné le soutien du Club Écologique Polonais. L'argument fondamental contre cette localisation était que les égouts ouverts seraient une menace pour l'environnement naturel et pour l'intégrité du site. Au cours des discussions, qui avaient la plupart du temps un caractère technique, les habitants de Stara Miłosna ont usé de divers arguments compétents et bénéficié des services d'experts, auxquels la partie opposée a également fait appel. Dans ce cas-là, les agents du mouvement social n'ont pas réussi à se faire appuyer sensiblement par la presse, car les milieux journalistiques étaient en partie directement intéressés, paraît-il, par la construction de cet habitat pavillonnaire. Le conflit n'est pas encore terminé. Selon toute vraisemblance, il aboutira à un échec, car les adversaires sont puissants et bien organisés, et aussi parce qu'ils ont de leur côté des raisons largement justifiées du point de vue social: le problème du logement loin d'être résolu à Varsovie et le manque de terrains bâtissables facilement accessibles. La particularité de ce mouvement est le fait que l'adversaire n'est ni l'administration locale ni un groupe d'experts, mais un autre groupe social.

Rue Krzyckiego à Varsovie

Le mouvement a été amorcé en 1985, date à laquelle les riverains ont appris que leur rue fera partie intégrante du périphérique du centre-ville, ce qui signifiait l'appropriation par les entrepreneurs d'une partie des terrains entourant les maisons pour élargir la rue, ainsi que l'aggravation des conditions domiciliaires pour cause d'accroissement de l'intensité du bruit. Dans ce cas-là, les principaux antagonistes étaient les experts des services de la voirie et l'investisseur, en l'occurrence la munici-

palité de la ville de Varsovie. Les riverains de cette rue ont mis en oeuvre une vaste gamme de moyens à partir des réunions jusqu'au recours à la justice pour atteinte aux biens personnels, en passant par les pétitions et la mobilisation d'une partie de la presse. Le mouvement ne s'est acquis le soutien que d'une partie seulement de la presse, car les opinions étaient dans ce cas-là très divisées, et certains journalistes se sont rangés du côté des partisans de la construction du périphérique, qui améliorerait la circulation des véhicules dans ce fragment de la capitale. Il a eu également le soutien d'un autre allié, le Ministère de la Culture et de l'Art, car le voisinage de la rue Krzyckiego constitue un ensemble architectural et urbanistique unique en son genre de l'entre-deux-guerres. Bien que ce soutien n'ait été que formel, il contribua à l'élargissement de l'enjeu du conflit. Les autorités municipales n'ont pas trop tenu compte des protestations des habitants, et les travaux de construction du périphérique n'ont pas été arrêtés pendant ce temps-là. Le tribunal de première instance avait, il est vrai, ordonné l'arrêt des travaux, mais le tribunal de seconde instance a immédiatement annulé ce jugement et demandé un nouvel examen du litige, mais entre-temps /novembre 1987/ le périphérique avait été mis en exploitation. Le mouvement s'est donc terminé par un échec total. Dans le cas présent, les riverains de la rue avaient avancé une autre éventualité: la construction d'un tunnel. Ce projet ayant été jugé trop coûteux, les autorités municipales l'ont rejeté. Il se peut cependant que les habitants réussissent à obtenir des dommages-intérêts à l'issue de l'action en justice entreprise.

Rue Noakowskiego à Varsovie

Le mouvement a commencé en 1972 /de cette année datent les premiers documents s'y rapportant/. Une partie des

locataires, environ 60 ménages, commença alors des actions en vue de la restauration de l'immeuble et de l'expulsion de l'élément criminogène qui s'était installé dans quelques-uns des logements dans le cadre du resserrement du peuplement à la Libération. Les actions des habitants se sont institutionnalisées sous la forme du Comité d'Arrondissement des Habitants et ensuite du Comité d'Immeuble. L'adversaire principal était l'administration des immeubles d'habitation, ainsi qu'évidemment les colocataires incriminés. L'organisation fondée par les habitants commença à adresser des pétitions aux autorités municipales et centrales, donna l'initiative d'une interpellation à la Diète; des dizaines d'articles parurent dans la presse à ce sujet et un film fut même tourné sur cet immeuble. Outre l'aspiration à des conditions de vie convenables, les habitants sculignaient l'unicité du fragment du centre-ville sorti intact des destructions de la Seconde Guerre mondiale et dont leur maison était une composante importante. Les autorités de quartier et la municipalité de la capitale s'étaient engagées dans ce conflit, mais elles ne surent répondre aux interventions des organismes de l'administration centrale que par des faux-fuyants. Rien de plus n'est à mettre à leur actif. Après une quinzaine d'années d'actions variées, le mouvement en question a tendance, en 1987, à s'éteindre, car "le manque de succès et l'impuissance découragent", selon les dires de l'un de ses animateurs.

Międzyrzecz Wielkopolski

Le mouvement commença en 1983 à la suite de fuites sur le projet confidentiel de stockage de déchets radioactifs, en provenance de la centrale nucléaire en construction à Żarnowiec, dans les casemates d'anciennes fortifications allemandes faisant partie du "Mur de Poméranie". Les agents initiaux du mouvement étaient des guides de la Société Polonaise de Tourisme PTTK, qui réussirent ensuite

à mobiliser le conseil local du Mouvement Patriotique pour la Renaissance Nationale de Międzyrzecz Wielkopolski. L'objet du mouvement était la lutte contre la dégradation de l'environnement naturel, contre la menace pour la santé et la vie des habitants sur une portion importante du territoire, ainsi que contre la destruction d'une population unique en Europe de chauves-souris qui ont fait leur gîte des casemates susmentionnées. Les antagonistes principaux du mouvement étaient au départ l'ancien Ministère de l'Énergie et les experts de l'Agence Atomique Nationale. Les habitants et les agents institutionnels entreprirent une campagne de protestation de grande envergure, à partir de réunions et de résolutions jusqu'à la distribution de tracts d'information sur la menace pesant sur la population et l'organisation de manifestations dans la rue, en passant par les pétitions collectives émanant de 23 écoles et entreprises. Certains jours, les manifestations sur la voie publique rassemblaient de 4 à 5000 personnes. Les agents initiaux se sont adjoint de nombreux alliés: les conseils locaux du Mouvement Patriotique pour la Renaissance Nationale des localités environnantes, le Conseil National de cette organisation, la Fédération des Consommateurs, le Club Écologique Polonais, les scientifiques des facultés de biologie de plusieurs universités et 150 exploitants agricoles des villages avoisinants. Le mouvement prenait de l'ampleur, et le conflit ne faisait que s'aggraver, principalement à cause de l'attitude arrogante des atomistes face aux craintes de la population. Les militants de ce mouvement n'étaient pas faciles à duper, car ils disposaient d'expertises élaborées par des milieux scientifiques qui n'étaient pas engagés directement dans ce conflit, aussi n'était-il guère aisé de les rassurer par de belles paroles. L'aggravation du conflit était due également à l'attitude passive des autorités locales et régionales tout au début, qui s'est ensuite transformée en soutien au projet de stockage des déchets radioactifs. Lorsque l'on en arriva

à la distribution de tracts et aux manifestations dans la rue, les autorités locales et régionales firent appel aux forces de l'ordre pour mettre fin à ces activités et appliquèrent des mesures directes et indirectes de répression et d'intimidation. En conséquence, la majeure partie des participants au mouvement renonça à toute activité, et il se trouve maintenant /1987/ en voie d'extinction. Le problème semble toutefois ne pas être clos, la centrale nucléaire n'ayant pas encore été mise en chantier, et d'autres éventualités sont possibles.

Il a été présenté ci-dessus huit exemples documentés de mouvements sociaux. Des cas semblables, il en est cependant beaucoup plus. Tous les mouvements sociaux décrits possèdent, outre quelques traits distinctifs et leur spécificité, certaines caractéristiques communes. En règle générale, ils commencent tous par une action de protestation contre l'atteinte aux biens personnels ou à l'intérêt d'un groupe souvent peu nombreux de personnes, puis il s'avère cependant vite que cette atteinte constitue en fait une violation de valeurs sociales plus larges et hautement appréciées. Il ne s'agit pas ici, comme voudrait le voir les opposants au mouvement, que de la défense des intérêts particularistes ou d'une simple affaire individuelle, mais aussi de l'existence d'une menace pour les intérêts sociaux. Les initiateurs du mouvement, puis leurs alliés, défendent le droit inaliénable de toute communauté à la possibilité de décider elle-même de son propre sort, à la défense de la qualité de vie et à l'autocréation de la réalité.

L'analyse de ces mouvements sociaux montre très clairement que les gens n'ont pas confiance dans la sincérité des spécialistes et des technocrates, car ceux-ci méprisent les simples citoyens et les traitent en général comme des imbéciles sans trop d'instruction. Cependant, leurs raisons prétendues compétentes et objectives masquaient fréquemment leur paresse d'esprit, leur peu d'empressement à rechercher des solutions nouvelles ou intermédiaires, leur ignorance

et souvent aussi leur irréflexion. Les habitants ont appris également à se méfier des autorités publiques, car elles ne représentent toujours pas les intérêts de la communauté concernée, mais veillent au maintien du statu quo pour des raisons de commodité personnelle et de prestige faussement interprété.

Le résultat évident du manque de confiance envers les experts et les autorités publiques, est le désir d'avoir la possibilité d'exercer une influence sur le cours des événements, et d'être responsable de son propre sort, tant au plan des goûts particuliers qu'au plan de la vie quotidienne.

Les mouvements sociaux de caractère local semblent être un phénomène important, qui témoigne du dynamisme toujours présent de la société polonaise et des possibilités de développement du pays en se fondant sur l'autonomie locale, ainsi que sur la mise en valeur des initiatives et des réserves inépuisées résidant dans les communautés locales.

Les mouvements sociaux locaux et les relations entre le global et le local dans la civilisation contemporaine

La problématique du local prend actuellement une importance de plus en plus grande, autant dans la vie collective que dans les recherches des sciences sociales /Jałowiecki, 1988/. La renaissance du local est due à la crise de la civilisation contemporaine, qui a une dimension globale. Cette crise a des causes variées et revêt des aspects diversifiés dans différents groupes de pays. Dans le tiers monde, les traits essentiels de la crise sont le sous-développement, la misère, le manque de dynamique d'évolution. Dans les pays socialistes, la crise se caractérise par l'impossibilité de mettre en valeur l'énorme potentiel matériel et de débloquer les mécanismes d'accroissement économique et d'amélioration du niveau de vie de la population. Dans les pays capitalistes hautement industrialisés, cette crise s'exprime par l'incapacité d'éliminer les in-

égalités régionales et sociales, de résorber le chômage croissant, de maîtriser le processus de dégradation de la qualité de vie malgré les richesses amassées et des revenus relativement élevés. Bien que les phénomènes de crise aient un déroulement spécifique dans les groupes respectifs de pays, ils semblent cependant avoir des causes communes, qui résultent de l'appropriation irréfléchie des dogmes de la civilisation contemporaine, dont la plupart s'avèrent ensuite illusoire.

Ces dogmes sont fondés sur le développement rapide des sciences exactes à partir du XVIII^e siècle, et en particulier sur la physique de Newton et sur la vision mécaniste cartésienne du monde /Capra, 1987/, sur la propagation des idées de la Révolution française, sur l'apparition des sciences sociales modernes, telles que le positivisme et le marxisme qui ont notablement façonné la conscience de l'homme du XX^e siècle, ainsi que sur l'expérience courante de plusieurs générations qui ont observé une croissance économique et un progrès technique jamais vus auparavant et ayant conduit à la transformation totale des conditions de l'existence quotidienne des gens. Ces quatre facteurs sont à la base de cinq convictions fortement ancrées dans la conscience des gens formés dans l'orbite de la culture euroaméricaine, qui se propage - d'une manière plus ou moins forte - sur les autres parties du monde. Ces cinq convictions sont des illusions: du progrès, de la technique, de l'organisation, de la planification et de l'utopie.

L'homme contemporain croit en général à la croissance économique et à l'amélioration constante des conditions de vie, qui s'effectuent en réalité dans une partie du globe terrestre à peu près tous les 250-300 ans, indépendamment de grands cataclysmes tels qu'étaient la Première et la Seconde Guerres mondiales. Considération prise toutefois des deux mille ans d'histoire européenne, il s'avère que cette période de progrès ininterrompu ne représente que 15% à peine du temps écoulé. Au cours de ces 2000 ans,

l'Europe fut le théâtre de la naissance, du développement et du déclin d'une grande civilisation, d'une longue régression et ensuite d'une lente progression de la civilisation médiévale, dont la déchéance presque centenaire se situe au XIV^e siècle, puis d'un nouvel essor et d'un nouveau repli au XVII^e siècle. La période tricentenaire de prospérité de la civilisation industrielle n'est donc pas une règle, mais plutôt une exception.

Ne sont pas sans importance également les critères selon lesquels l'homme contemporain définit le progrès qui se réalise. Ce sont des critères fondés uniquement sur la possession de biens matériels et sur l'utilisation de moyens de technique. Ces valeurs se révèlent cependant de plus en plus illusoire, car le développement de la technique et surtout l'industrialisation ne sont pas seulement une source de bienfaits, mais aussi une grave menace pour la santé et la vie de l'homme. Ils n'en gardent pas moins leur attrait et font intervenir des comportements sociaux de masse, parmi lesquels des migrations des pays à bas niveau de vie vers les pays riches. Il est vrai aussi que les périls que fait courir la civilisation contemporaine, en particulier l'industrie, sont relativement plus grands dans les pays sous-développés, ce qui y abaisse encore plus la qualité des conditions d'existence. L'attrait des critères du progrès adoptés incite les pays sous-développés à mettre en marche une spirale de l'industrialisation semblable à celle qui fut le propre des nations de la première révolution industrielle. Le progrès interprété de cette manière est devenu une valeur hautement apprécié, et le modèle de référence en sont les pays capitalistes le plus fortement industrialisés. Cette valeur est toutefois de plus en plus souvent rejetée par toutes sortes de mouvements alternatifs ou d'idéologies qui s'appuient sur les fondements de grandes religions, tel l'islam. À ce point de vue, l'activité de Khomeiny et d'autres fondamentalistes musulmans est digne d'intérêt. Il vaut la peine de se rappeler parfois qu'en dehors de la valeur

susmentionnée de la civilisation euro-américaine se trouvent des groupes immenses de gens, qui végètent misérablement aux périphéries du monde, dans des communautés traditionnelles auxquelles la notion de progrès est évidemment étrangère.

Notre foi en la généralité et l'inévitabilité du progrès continu, à la lumière de l'expérience historique acquise jusqu'à présent, semble donc être une illusion. Bien entendu, exception faite de l'éventualité d'un anéantissement atomique, le monde ne sera jamais refoulé à l'âge de la pierre, bien que soient possibles de longues périodes d'effondrement, de régression, de stagnation, de diminution violente de la population humaine pour cause d'épidémies massives /Sida, par exemple/. Une excellente illustration de l'illusion du progrès en est la Pologne, où à la suite d'un concours de circonstances variées est enregistrée une régression absolue dans divers domaines de l'économie et de la vie quotidienne, prévue pour 10 ans, sans parler de la relative régression qui consiste dans l'accroissement de la distance séparant notre pays du peloton de tête des pays développés du monde.

Une autre illusion de l'homme contemporain est l'illusion de la technique. Les gens vivent dans l'orbite de la culture euro-américaine semblent croire, et d'aucuns en sont fermement convaincus, que le progrès technique permettra de résoudre sinon tous, du moins la plupart des problèmes du monde contemporain. Cette foi s'étend également à d'autres orbites culturelles. La technique a fait son entrée non seulement dans le quotidien, mais aussi dans le monde de l'art. Dans les manifestes pleins d'exaltation des futuristes et des constructivistes, la machine même est devenue une oeuvre d'art: comme objet d'adoration, elle s'est retrouvée sur les toiles des peintres et dans les tomes de poésie. Elle est devenue modèle pour les architectes et urbanistes qui font des projets de machines à habiter selon les principes rigoureux de la standardisation et de la préfabrication. La

nouvelle forme de la ville devait également être la projection d'une machine fonctionnant idéalement. La technique s'imposa aussi dans la vie quotidienne de millions de gens, qui ne sont plus maintenant en mesure de s'imaginer qu'ils pourraient vivre sans des dizaines de machines diverses, de l'automobile à la brosse à dent électrique. La technique a révolutionné non seulement la fabrication industrielle, mais aussi la production des denrées alimentaires, les transports et la transmission des informations; elle a également permis de trouver de nouvelles sources d'énergie.

Malgré l'essor gigantesque de la technique à partir des temps de la première révolution industrielle, elle n'a pu résoudre aucun des grands problèmes tourmentant l'humanité: famine, misère, inégalités sociales à l'échelle mondiale et à l'échelle nationale des pays respectifs, analphabétisme, ignorance, préjugés, maladies, etc. Au contraire, la technique a contribué elle-même à l'émergence de nouvelles calamités qui tracassent maintenant l'humanité, et créé des périls jusqu'alors inconnus. La pollution de l'air atmosphérique, des eaux et du sol, l'emploi d'armes meurtrières à grande force de frappe, des barrages rompant sous la poussée des eaux qui sèment la mort et les destructions, les explosions et les fuites de réacteurs atomiques, le grand nombre de morts dans les catastrophes des moyens de transport, ce ne sont que quelques-uns des effets de l'usage insouciant de la technique. Comme de nombreuses publications sont parues dernièrement à ce sujet, il n'est guère nécessaire d'exemplifier plus largement les effets de la mise en application de la technique. Il vaut cependant la peine de citer encore deux faits. Premièrement, comme l'annonce l'Agence Américaine de la Protection de l'Environnement, il y a aux États-Unis environ 50 000 endroits où sont stockées des matières nuisibles à la santé et à l'existence des gens, mais quelque 7% seulement de ces dangereux poisons sont éliminés d'une manière correcte /Capra, 1987/. Deuxièmement, tout le monde ne se rend pas compte que, pendant un demi-siècle

de motorisation massive, les accidents de la route ont provoqué la mort, rien qu'aux États-Unis, de 1 630 000 personnes, alors que la guerre du Pacifique a coûté la vie à 41 000 soldats américains /Wallis, 1987/.

On peut évidemment dire que ce n'est pas la technique qui est mise en cause, mais une application inappropriée de celle-ci. Ce n'est toutefois qu'une demi-vérité, car tout créateur de la technique doit se faire une idée de l'usage qu'on peut en faire. Aussi, l'utilisation d'une invention par quelqu'un d'autre, pour une mauvaise cause, ne dégage aucunement la responsabilité morale de son auteur pour le mal qui peut en résulter.

Vraiment dangereuse est non pas la technique même, mais l'illusion de la technique, qui consiste dans la conviction que la technique est en mesure de résoudre n'importe quel problème, qu'il soit de nature sociale, économique ou biologique. Les économistes sont persuadés que l'introduction de nouveaux produits sur le marché conduira à l'élimination de l'inflation, du chômage et d'autres calamités sociales. Les médecins sont souvent convaincus que pour remédier aux insuffisances du service de la santé publique et à la faible efficacité de la thérapeutique, il suffit de mettre en place un matériel nouveau et plus sophistiqué. En période de pénurie d'énergie, les politiques et les administrateurs économiques ne cherchent pas du tout à trouver les moyens efficaces de la ménager, mais plutôt comment en produire plus à l'aide d'équipements de plus en plus meurtriers. L'illusion de la technique est tellement forte que même les faits les plus spectaculaires ne sont pas de taille à la dissiper. Même le drame de Tchernobyl n'a pas été en mesure de stopper les projets d'extension de la production d'électricité d'origine nucléaire dans de nombreux pays.

Nanties d'une foi inébranlable en le progrès et en les moyens techniques de plus en plus évolués, les gens vivant dans l'orbite de la civilisation euro-américaine ont imaginé des organisations qui avaient pour objet de gérer

le mieux possible la production et la distribution des biens, de coordonner la circulation des capitaux, de manipuler les comportements des gens en tant que producteurs et consommateurs. Ont également été inventées diverses techniques psychologiques et sociologiques dans l'intention d'accroître au maximum le rendement dans les ateliers et dans les bureaux. En outre, il a été mis en place un mécanisme gigantesque de publicité contrôlant les comportements des gens sur le marché. Les grandes organisations économiques et surtout l'État bureaucratique ont essayé de soumettre à leur contrôle toutes les sphères de l'existence humaine, le travail, le repos, l'éducation des enfants et aussi l'amour. Le pouvoir avait toujours tenté de réglementer et de contrôler les comportements de ses sujets, mais jamais encore il n'avait d'outils aussi efficaces que maintenant pour permettre de réduire la société à un état de soumission. Une organisation fondée sur la technique et la professionnalisation apparaissait, par conséquent, comme un produit quasi parfait, susceptible de rationaliser pleinement les comportements humains en vue d'un nouvel essor de l'humanité.

Il s'est trouvé cependant que les gens ne voulaient pas se laisser maîtriser par l'omnipotence de cette organisation. En réponse à la mise en application de techniques manipulatrices, ils créaient des associations informelles, et des contre-structures se formaient au sein des structures officielles. En réponse à la rationalité de l'organisation en question, ses membres déployaient leur propre rationalité, qui était contradictoire aux objectifs de celle-ci. Le développement de l'économie informelle, c'est-à-dire de l'économie noire, la contre-culture des jeunes, les diverses associations alternatives, le mouvement d'émancipation de la femme, le mouvement des minorités ethniques et enfin le mouvement écologique, voilà autant d'exemples de facteurs d'érosion de gigantesques organisations économiques et bureaucratiques. L'efficacité de grandes firmes internationales, l'omnipotence de l'État,

le système officiel d'instruction publique, l'organisation du service de la santé et les méthodes de traitement des maladies, le monopole de l'information, tout cela a fait l'objet d'une contestation. L'efficacité de grandes organisations représentatives de la rationalité unique a été une nouvelle illusion du XX^e siècle. Bien entendu, ni les grandes organisations économiques ni l'État n'ont renoncé au pouvoir, mais s'est cependant ensuivi un processus d'adaptation des structures existantes à la nouvelle situation. Il a été créé des conditions propices au renouveau de petites entreprises, qui enregistrent - dans des domaines déterminés - de meilleurs résultats que les grandes firmes. Dans certains pays, le pouvoir central a limité de lui-même l'étendue de ses interventions, décentralisé ses structures et accru les compétences en matière d'autonomie des communautés locales. Moins d'État, voilà le mot d'ordre de la tendance connue à l'Ouest sous la désignation de néo-libéralisme ou de néo-conservatisme. Ces dénominations ne semblent cependant pas justes, car nous sommes en présence d'une nouvelle situation que nous ne sommes pas encore en mesure d'expliquer, aussi nous servons-nous, comme toujours dans des cas semblables, de schémas mentaux connus.

Le processus d'autolimitation de l'omnipotence de l'État se dessine également dans les pays socialistes: des exemples en sont le "renouveau" polonais et la "re-fonte" /perestroïka/ soviétique. En Pologne et en Union Soviétique, il y a beaucoup à faire, car les reliquats de la période stalinienne sont encore fortement ancrés dans l'organisation de l'économie, de l'État et de la société, ainsi que dans la conscience sociale.

Il serait prématuré de parler déjà de la fin de l'ère des organisations, mais on peut cependant constater l'évolution du processus de leur érosion, la naissance de structures alternatives, le développement de l'autogestion, ainsi que l'expansion de mouvements locaux et sectoriels, qui deviennent, semble-t-il, un nouveau facteur de la dynamique sociale.

La conséquence logique de la foi en l'inéluctabilité du progrès, de la possession d'énormes moyens techniques et de la mise en place d'une organisation efficace a été l'extension de la planification. Une planification efficiente à long terme des actions futures à l'échelle massive n'est autorisée qu'à la condition de pouvoir prévoir l'avenir. Il semblait qu'une telle possibilité existe, car le progrès est inévitable et l'humanité va droit au but qu'est la félicité universelle, qui est cependant interprétée différemment par diverses idéologies. Bien entendu, ce raisonnement tautologique est erroné. Comme le progrès n'est pas inévitable, l'extrapolation des tendances est fautive. L'avenir continue d'être inconnu, tout comme il était inconnu à l'homme de l'Antiquité ou du Moyen Âge. La méconnaissance de l'avenir est un trait immanent de la condition humaine, et toute prédiction de l'avenir est une illusion, même si l'on emploie à cet effet un ordinateur. Bien qu'il existe évidemment une certaine probabilité d'événements, elle n'en reste pas moins difficile à évaluer.

L'ignorance de l'avenir empêche donc une planification efficace à long terme, tandis que la complexité du monde social rend impossible la planification macrosociale. Il n'est guère possible de planifier une croissance économique, car le nombre de variables et de relations entre ces variables, qui y est en jeu, est incommensurable. Il n'est pas possible de planifier les changements sociaux pour la même raison et aussi parce que les comportements des gens dépendent d'une multitude de circonstances et sont imprévisibles. On ne peut pas non plus planifier une ville fonctionnant à merveille, car elle ne se compose pas d'objets, d'usines, de bureaux, de magasins, d'immeubles d'habitation et de voies de communication, mais de gens et de groupes sociaux à besoins variés et à intérêts contradictoires. Il n'est possible de planifier que des structures relativement simples et leur fonctionnement pour une durée relativement courte.

La crise qui sévit actuellement dans les pays socialistes résulte entre autres de l'illusion de la planification. On prévoyait en effet que la nationalisation de l'économie permettra de contrôler d'une manière centralisée le flux de biens et de capitaux, ainsi que les comportements des gens dans l'intérêt de la société tout entière. Il est apparu cependant que les intérêts à l'intérieur de la société sont contradictoires, qu'une centralisation très poussée des décisions non seulement ne restreint pas les comportements déviateurs, mais souvent les favorise, qu'il n'existe aucun algorithme de commande des processus économiques et sociaux compliqués, et enfin qu'un contrôle bureaucratique est peu efficace.

Une planification servant d'instrument à toute grande organisation est fondée sur la conviction qu'elle n'exprime que la seule conception - juste et rationnelle - d'aménagement de l'ensemble ou d'une partie seulement du monde social. Ce raisonnement est évidemment erroné, car aucune organisation n'a le monopole de la vérité, et sa rationalité peut être en contradiction avec la rationalité d'autres sujets existant dans la société. Le conflit de la raison, qui découle de l'illusion de la planification, est certes mis en évidence, quoique sur une petite échelle, entre autres par les mouvements sociaux évoqués ci-dessus.

La foi en l'existence du pays de cocagne, soit de la félicité universelle, accompagne l'homme depuis l'aube des temps, et elle a été à la base de toutes les religions qui dessinaient des visions de pays idéal en dehors du monde terrestre. Elle a été la raison d'être et une puissante motivation des comportements et des actions dans la sphère de la vie réelle. Au nom de cette représentation imaginaire, on a mené des guerres, on a anéanti des villes, on s'est entre-tué. Ce pays de cocagne se trouvait toujours en dehors d'ici et de maintenant, quoique pas forcément en dehors du monde terrestre, p.ex. dans la Cité du soleil de Tommaso Campanella ou dans l'Utopie de Thomas More.

Ce n'est qu'au XVIII^e siècle que fit son apparition une nouvelle conception du pays de félicité, qui se trouva tout près, sur la Terre, à portée de la main de chaque individu. La Révolution française a inscrit sur les étendards de l'humanité la devise suivante: "Liberté, Égalité, Fraternité". La guerre de l'Indépendance américaine a développé la notion de démocratie. La Révolution d'octobre, en Russie, proclamait des consignes de justice sociale, d'abolition de l'exploitation de l'homme par l'homme en supprimant la propriété privée, de monde sans guerres. Tous ces mots d'ordre témoignent de l'aspiration séculaire de l'homme à réaliser de sublimes idéaux, car comme l'a dit avec justesse Bertolt Brecht: "L'homme favorise plutôt le bien que le mal, mais les conditions ne lui sont pas favorables".

L'aspiration au pays de cocagne, lorsqu'elle n'est qu'un désir indéterminé formulé par des êtres humains, lorsqu'elle n'est qu'un modèle de référence de l'actuelle condition humaine, peut être un élément créateur de l'évolution de l'humanité. Cependant, quand l'illusion de l'utopie devient le fondement des actions humaines à l'échelle massive, dans les ruelles de l'obscurité reste embusqué le crime, ne cesse de sévir la terreur, et des flots de sang y coulent. On peut évidemment se poser la question si les sacrifices endurés constituent un équivalent quelconque au progrès enregistré, si l'emploi d'une telle mesure est justifiée? Il semble que non, car on ne peut réaliser aucun objectif élevé, ni non plus atteindre le pays de cocagne, en se servant de moyens indignes.

L'humanité continue d'être déchirée par de nombreux conflits. Des guerres se déroulent constamment, dans lesquelles les uns luttent pour leur survie, les autres pour le pouvoir. Deux cents ans se sont écoulés de la Révolution française, et soixante-dix ans de la Révolution d'octobre, alors que le monde ne semble guère s'être rapproché du pays de la félicité universelle, qui se trouve toujours dans l'île d'Utopie.

On peut évidemment se demander quel rapport existe-t-il entre les processus globaux, brièvement caractérisés ci-dessus, et la problématique locale. Ce rapport est certes très étroit. Premièrement, ce qui se passe dans une partie du monde a une incidence directe ou indirecte sur les événements dans d'autres régions du globe terrestre. Cette influence a lieu dans la sphère réelle, dans l'économie et dans le quotidien, mais aussi dans le monde des symboles et dans le domaine psychologique. Les médias font que les événements globaux et locaux exercent une influence dans le même temps à différents endroits. Dans ce sens-là, le monde est devenu un "village global". Deuxièmement, une approche globalisatrice des processus écarte du champ visuel, par la nature même des choses, un grand nombre de menus problèmes qui, faute de règlement définitif, sont susceptibles de provoquer des répercussions globales. Cela est une évidence dans la politique mondiale par exemple, où les grandes puissances ne peuvent se contenter de solutions portant sur l'élimination des missiles de moyenne portée, mais doivent également s'intéresser aux conflits locaux, tels qu'au Nicaragua ou en Afghanistan. Des phénomènes semblables, quoique moins visibles, interviennent également dans la sphère de l'économie, de la culture, de l'information.

Les notions de global et de local ont évidemment un caractère relatif et dépendent du point de référence. Les interactions ensemble-partie ont également lieu à l'échelle des pays respectifs. Dans ce cas-là, il existe aussi des phénomènes intervenant à l'échelle globale ainsi que des problèmes locaux. En tant qu'organisation universelle de la société, l'État doit associer les intérêts généraux et particuliers, tout en tenant compte des différenciations, besoins et intérêts locaux. Comme par nature l'administration centrale n'est pas en mesure d'embrasser

L'ensemble de ces problèmes, il faut qu'il existe d'autres canaux qui soient capables de les formuler, en l'occurrence les organismes de l'autonomie territoriale et les mouvements sociaux locaux, qui institutionnalisent une large gamme d'intérêts.

Les stimulants globaux de développement, qui résultent des mécanismes de la gestion centralisée, ne sont pas en mesure d'assurer une évolution dynamique, car ils ne procurent pas assez de facteurs de motivation et peuvent avoir un impact incompatible avec les intérêts locaux. Il est donc indispensable que puissent faire leur apparition des initiatives locales, qui, comme elles découlent des besoins fortement ressentis, renforcent les motivations des actions communes.

L'inefficacité de grandes organisations, dans des domaines tels que l'assistance sociale, l'enseignement ou la santé publique, devrait également inciter les pouvoirs publics à les mettre sous l'administration des collectivités locales.

Dans les communautés locales, les problèmes à résoudre ont un caractère concret, tandis que les idées abstraites et les conceptions imaginées empruntent une figure humaine. Les intérêts variés sont mieux discernables, et une plus grande intensité des rapports sociaux favorise la mobilisation sociale. Ces traits conditionnent notablement le succès des mouvements sociaux locaux, qui sont pas seulement un facteur important de la dynamique sociale, mais aussi un instrument de contrôle du système global, une rétroaction indispensable dans le "système d'homéostasie sociale". Ainsi, les grandes illusions de la civilisation contemporaine, sous l'aspect concret des communautés locales, perdent, semble-t-il, leur force face aux problèmes de la vie quotidienne.

BIBLIOGRAPHIE

- Abel, Th., 1984, "The Pattern of a Successful Political Movement", American Sociological Review, t. 2, 1937. Citation d'après Misztal B. "Socjologiczna teoria ruchów społecznych" /Théorie sociologique des mouvements sociaux/, dans Studia Socjologiczne, n° 1, Warszawa.
- Berger P.L., Luckman Th., 1966, The Social Construction of Reality, /édition polonaise, 1983/, Warszawa.
- Blumer, H., Collective Behaviour, 1951, New York /citation d'après B. Misztal, 1984/.
- Burger, T., Kolipiński, B., 1987, "Konflikty społeczne wywołane przez plany zagospodarowania przestrzennego" /Conflits sociaux causés par les plans d'aménagement de l'espace/, dans: Biuletyn Programu: "Rozwój regionalny - rozwój lokalny - samorząd terytorialny", n° 6, Warszawa.
- Capra, F., 1982, The Turning Point, /édition polonaise, 1987/, Warszawa.
- Castells, M., 1975, Luttés urbaines, Paris.
- Girard, R., 1982, Le Bouc émissaire, Paris /édition polonaise 1987/.
- Hryniewicz, J., Społeczny ruch ekologiczny w Międzyrzeczu Wielkopolskim, raport z badań /Mouvement écologique social à Międzyrzecz Wielkopolski, rapport sur les recherches. Archives du Programme: "Développement régional - Développement local - Autonomie territoriale".
- Jałowiecki, B., 1988, "Lokalizm a rozwój" /le Local et le développement/, dans: Studia z Gospodarki Przestrzennej, t. 1, Warszawa.
- Touraine, A., 1973, Production de la société, Paris.
- Touraine, A., 1974, Pour la sociologie, Paris.
- Wierzbicka, K., Działania mieszkańców kamienicy przy ul. Noakowskiego 12 w Warszawie, w obronie swojego domu, raport z badań /Actions des habitants de l'immeuble N° 12 de la rue Noakowskiego à Varsovie, pour la défense de leur maison, rapport sur les recherches/. Archives du Pro-

gramme: "Développement régional - Développement local -
Autonomie territoriale".

Wallis, A., 1987, Ameryka miasto /l'Amérique ville/, Warsza-
wa.

Krzysztof HERBST

CONFLITS ET DIVERGENCES AU NIVEAU LOCAL

INTRODUCTION

Les réflexions qui suivent restent en rapport avec l'intérêt porté actuellement en Pologne au phénomène de localité. Ce problème a été formulé par A. Kukliński¹ qui propose une définition suivante de cette notion:

- c'est une façon de voir "du bas" l'ensemble des processus de développement et de crise dans tout le pays,

- c'est un fragment de la réalité définie par le terme de "locale", pour faire la distinction entre la réalité régionale, nationale, ou mondiale.

Le problème de localité apparaît comme objet de recherche dans le contexte spécifique des problèmes qu'entraînent la crise économique, la réforme des pouvoirs locaux, l'autogestion territoriale et la représentation des intérêts sociaux.

A la base de l'intérêt porté en Pologne à cette question se situe la conviction que la connaissance de la réalité locale permettra d'approcher l'explication des causes et des mécanismes qui limitent l'efficacité des directives, relatives au développement, venues "du haut". On s'attend aussi à ce que les recherches fassent ressortir de nouveaux facteurs de développement, encore mal connus, basés sur les intérêts, les structures ou les objectifs locaux. Il est possible que l'exploitation des potentiels, cachés dans des systèmes locaux, permettrait de créer des mécanismes

¹ A. Kukliński, 1986, Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy /La Pologne locale et l'autogestion territoriale dans les conditions de la réforme/, Warszawa, wyd. Uniwersytetu Warszawskiego.

de développement complémentaires par rapport à ceux qui sont offerts par le système centralisé de l'économie classique fonctionnant dans des structures étatiques. Ces espoirs sont contenus dans ce slogan caractéristique: "development from below".

1. SCÈNE CENTRALE

La loi statue² que les organes du pouvoir local fonctionnent dans le but de satisfaire les besoins des habitants, les exigences du développement social, culturel et économique et veiller à l'exploitation des ressources économiques et aux valeurs culturelles. En conséquence, ces organes doivent représenter l'intérêt de l'unité locale face aux unités voisines et supérieures, l'État et tous les sujets opérant sur leur territoire. Ils interviennent aussi en faveur de l'intégration de leur propre territoire créant un système d'autogestion territoriale. L'organe supérieur du pouvoir est le parlement local dont les membres sont élus au suffrage universel. En même temps, cependant, il était dans l'intention du législateur, de renforcer un pouvoir étatique uniforme. De ce fait les institutions locales ont été dotées d'une double qualité. D'une part, elles constituent l'organe exécutif du parlement local, de l'autre, une cellule de l'administration de l'État. En tant qu'organes du pouvoir local, elles servent à l'exécution de ses décisions. En tant qu'organes de l'administration, elles sont subordonnées à la structure hiérarchique de l'administration de l'État et réalisent ses objectifs. L'exercice de fonctions différentes, souvent contradictoires, est donc réuni entre les mains des mêmes fonctionnaires.

La doctrine de la dualité du caractère des organes locaux du pouvoir et de l'administration avait déterminé les solutions législatives appliquées en Pologne depuis les années cinquante. Elle admettait en principe l'existence

² Cf. la Loi du 20 juillet 1983.

d'intérêts opposés : de l'intérêt central /défini comme principal, d'intérêt social général/ et de l'intérêt local /particulier/. On avait admis que la réalisation de l'un ne pouvait se faire qu'aux dépens de l'autre. Bien que la loi, actuellement en vigueur, parle du besoin d'harmoniser les intérêts sociaux divergents, les formes essentielles d'organisation et de subordination des pouvoirs locaux sont restées, au fond, semblables.

Regardons donc le panorama des intérêts caractérisant l'échelon de l'unité locale /ville, commune/ pour déterminer en quoi résident les différences. Dans le domaine des intérêts du pouvoir central, de l'État et de ses institutions, opérant en son nom, se trouvent avant tout :

- le maintien de l'intégrité idéologique et organisationnelle de l'État et de la nation dans les sphères: militaire, matérielle, organisationnelle et symbolique,

- la réalisation de la stratégie économique adoptée et des programmes de production, des investissements, etc., liés avec elle et contrôlés à partir du centre ainsi que le maintien des proportions fondamentales entre le volume de la production et de la reproduction sociale,

- la réalisation de la sphère des engagements directs au niveau central /programmes de production dans le cadre d'engagements internationaux, programmes stratégiques - domaines fondamentaux qui conditionnent le fonctionnement de l'État et la survie de la nation/,

- l'exploitation des ressources: matières premières, espace, environnement naturel, main d'oeuvre,

- l'établissement et le contrôle des normes fondamentales du droit, du niveau de consommation, des conditions de santé, etc., c'est-à-dire du degré et de la structure de la consommation.

La liste des intérêts de l'échelon central ne s'écarte pas en principe des listes semblables que l'on peut établir pour de nombreux pays. Il y a pourtant un élément spécifique, et notamment l'application des mécanismes de l'intervention directe du centre. Le système légal en contient un nombre important à savoir:

- le droit de prendre des décisions économiques d'un certain niveau /particulièrement des décisions concernant les investissements/,

- le fonctionnement, dans le système légal, d'une large sphère d'estimation qui permet d'exempter les sujets économiques, importants pour l'intérêt "général" /usines, chantiers, etc./, des rigueurs financières, de la nécessité de la protection de l'environnement, du respect des conditions de la gestion des terrains, etc., qui peut aller même à les soustraire en pratique du rayon d'action du pouvoir local,

- la possibilité de limiter l'indépendance des unités locales en freinant leur autonomie économique /p.ex. la disposition du potentiel économique local, des biens, la perception des impôts, etc./ et l'exploitation des systèmes de distribution pour des fonctions de contrôle et de régulation,

- le fonctionnement des normes qui unifient les standards, les solutions organisationnelles, le niveau et le style des services,

- le fonctionnement des systèmes de contrôle personnel qui consistent en une subordination parallèle /professionnelle, de parti, etc./ des mêmes personnes aux différents organismes.

Ces mécanismes, créés surtout dans les années cinquante, sont actuellement en train d'être modifiés et limités. Cependant, nous ne pouvons pas dire que la totalité de ces mécanismes de contrôle qui assurent la suprématie de cet "intérêt supérieur" par voie d'intervention directe /qui fait obligation/ de la hiérarchie administrative, du parti ou des décisions économiques, appartiennent au passé.

L'opposition entre l'intérêt local et l'intérêt central est souvent discutée et analysée. Par contre, on aperçoit moins souvent l'existence d'un autre acteur, défenseur d'intérêts spécifiques, et notamment la structure organisationnelle de l'État où entrent, avant tout, les ministères des différentes branches économiques. Dans la situation où

la partie fondamentale du bien national, que sont les ressources naturelles, les moyens de production et le potentiel qui conditionne le processus de la reproduction sociale, a été étatisée, le rôle de propriétaire de ce bien est assumé par les différents ministères. Les structures organisationnelles de l'économie et de la gestion des biens jouent, dans ces circonstances, le rôle de quasi-propriétaires des moyens de production³. Les ministères, en tant que quasi-propriétaires et grands organismes à large autonomie, créent leurs propres objectifs. Ceux-ci, en tant qu'intérêts des différentes branches de l'industrie sont réalisés aussi dans le cadre des unités locales. Les échelons régionaux de la division territoriale du pays jouent des rôles semblables mais de moindre envergure. Les intérêts fondamentaux de ces acteurs, faisant l'objet de la concurrence ou du jeu entre eux, peuvent être définis de manière suivante:

- obtenir une part aussi importante que possible du fonds global des investissements qui est partagé au niveau central,

- obtenir des privilèges de localisation sous forme de terrains viabilisés, ou la possibilité de les viabiliser,

- obtenir la main-d'oeuvre qui est en Pologne un bien déficitaire donc soumis à une stricte réglementation par les agences compétentes de l'État.

On remarque facilement que si les intérêts supérieurs, représentés par l'État, peuvent être considérés comme intérieurement harmonisés, les intérêts régionaux et ceux de ministères sont, en majorité, du domaine de jeux typiquement particularistes en vue d'obtenir les plus grands avantages. Les intérêts des **systemes extérieurs**, par rapport à l'unité locale, sont formulés dans les structures verticales de l'organisation de l'État et de l'économie. Ces structures sont en même temps les principales voies de

³ W. Narojek, 1973, *Spółczeństwo planujace /La société qui planifie/*, Warszawa; J. Drażkiewicz, 1982, *Interesy a struktura społeczna /Les intérêts et la structure sociale/*, Warszawa.

passage des moyens d'action: fonds d'investissement, droits de décision et décisions concrètes /personnelles/. Dans les structures verticales de l'organisation de l'État s'exprime aussi bien la doctrine de la primauté de l'intérêt général que sa forme pratique. Il en résulte le phénomène de deux processus caractéristiques que l'on peut observer sur le terrain des unités locales:

- l'exterritorialisation de certains domaines de l'activité /surtout économique/ en raison du fait qu'ils sont soustraits à la compétence des organes du pouvoir local,
- la prise de contrôle sur les activités et les droits du pouvoir local par les organes du pouvoir et de l'administration au niveau supérieur.

Le processus d'exterritorialisation s'observe avant tout dans le domaine de l'activité économique et notamment, la grande production agricole /grandes exploitations agricoles collectivisées/, l'industrie, l'exploitation des richesses naturelles et l'activité d'investissement. Les moyens par lesquels le pouvoir local peut agir sur la production, les investissements, l'emploi, la propriété de l'environnement et l'exploitation des richesses naturelles s'avèrent insuffisants. Les unités de production, trouvant un puissant appui /garanti par le système d'organisation et le système légal/ dans l'administration économique et dans les ministères respectifs, peuvent se permettre d'ignorer les tentatives du pouvoir local à limiter les effets indésirables de leur activité. Les moyens dont dispose l'administration locale /amendes, interdictions, impôts, facilités de paiement, crédits/ sont inefficaces. Le pouvoir local ne peut pas individualiser leur application /p.ex. le montant des impôts/ ne fonctionnant que comme un agent du système central de régulation. Nous avons mentionné plus haut qu'existaient des instruments d'intervention directe de l'État et des ministères dans la défense de cet intérêt d'ordre supérieur /p.ex. suppression des amendes infligées pour la pollution du milieu naturel/.

Ainsi, sur le territoire de l'unité locale, deux sphères

se dégagent: l'une réalise les besoins fondamentaux du système économique, l'autre sert à satisfaire les besoins de la collectivité locale. L'exterritorialisme de la première sphère devient plus d'une fois facteur de destruction du système local. Le système central, mais au fait les organisations économiques qui agissent exterritorialement, appliquent, envers les systèmes locaux, une particulière politique coloniale. Elles entreprennent l'exploitation des richesses locales la subordonnant entièrement à tout un système d'intérêts orienté sur des objectifs généraux. Ces richesses sont acquises là où c'est le plus simple. Ainsi, p.ex. le sable de la région de Konin, l'eau de la région de Białystok servent à la production de briques à Szczecin, briques fabriquées par des ouvriers venus de Rzeszów.

Du point de vue de la production des briques, ces activités peuvent /éventuellement/ être rationnelles. Elles ont par contre des conséquences meurtrières pour la cohésion des systèmes locaux. De plus, elles mènent à la désintégration de ceux-ci détruisant les circuits économiques territoriaux et le système des feed-back. Elles coupent de cette manière les racines de la dynamique locale - établissement de potentiels supplémentaires et de possibilités d'agir qui découlent de la coordination des facteurs économiques. De cet état des choses résulte la chute des motivations sociales /économiques et autres/.

2. SCÈNE LOCALE

Pour caractériser la scène locale des intérêts, nous distinguerons trois niveaux de localité⁴:

- les facteurs extérieurs qui influent sur le développement du système local /décisions économiques, conditions

⁴ K. Herbst, W. Siemiński, Puławy jako system lokalny - projekt badań w ramach programu międzyresortowego MR III - 17 /Puławy en tant que système local - projet d'étude dans le cadre du programme interministeriel MR III - 17/.

de gestion définies par des dispositions centrales, organisations économiques exterritoriales, limites, moyens d'investissement, etc./,

- les facteurs locaux /ressources et possibilités d'action d'origine locale, opérant à l'échelle du système local dans sa totalité/ qui comprennent les besoins et les possibilités d'agir qui dépendent de la compétence et des possibilités pratiques du pouvoir local,

- les facteurs sublocaux définis par toute la sphère d'intérêts, besoins, relations, manières d'exploiter l'espace, caractéristiques pour les individus, les familles et autres groupes ou collectivités qui forment la structure socio-spatiale du système local.

En citant les acteurs particuliers, représentants des intérêts, nous ferons attention à leurs rôles dans l'unité locale; nous prendrons en considération les intérêts caractéristiques et les niveaux de localité sur lesquels ces intérêts se forment, sont perçus et réalisés. L'acteur principal, bien que non le plus puissant, est évidemment l'organe du pouvoir et de l'administration locale, défini en bref comme "pouvoir local". En réalité nous avons affaire à un ensemble d'institutions comprenant l'organe du pouvoir local dont l'autonomie et le caractère de représentation sociale sont définis par le système politique. Le deuxième groupe est constitué par les institutions de transmission des intérêts et des politiques, déterminés sur les échelons supérieurs de l'organisation et de l'administration, et réalisés sur le territoire de l'unité donnée de la division administrative du pays. Comme nous l'avons déjà mentionné nombre d'elles exercent la fonction double d'organe exécutif du pouvoir local et de l'administration de l'État. Finalement les membres de cet appareil, le personnel des organes du pouvoir et leurs directeurs, forment, au moins en partie, une certaine "élite du pouvoir" qui crée, nous le savons des cours de notions élémentaires de sociologie, un point de vue différent sur nombre de problèmes de leur propre territoire.

Le même "office" et les mêmes fonctionnaires jouent des rôles différents: celui du pouvoir local et celui de l'organe local de l'administration de l'État. Ils agissent fréquemment comme représentants de l'intérêt opposé à celui que nous pourrions qualifier de "local". Plus d'une fois ce qui décide définitivement de leur activité c'est le fonctionnement du système de contrôle personnel. La carrière d'un fonctionnaire dépend bien plus de l'opinion dont il jouit au ministère que du niveau de satisfaction des habitants des localités concernées.

De nombreuses études réalisées ces derniers temps sur le système du pouvoir local montrent clairement que ce pouvoir fonctionne dans une situation de déficit permanent et profond de moyens au point de ne plus pouvoir satisfaire les besoins élémentaires ou réaliser les objectifs locaux. Ceci résulte d'une domination du facteur extérieur sur les déterminants du développement des systèmes locaux. Dans ces circonstances, l'attention est concentrée sur les deux premiers niveaux cités ici⁵. Visant la satisfaction des besoins locaux, le pouvoir local se place en situation de jeu avec le système central. Nous pouvons le définir comme un jeu sur l'axe "Centralité - Localité". Dans ce jeu les moyens qui permettent d'obtenir des avantages sont les suivants:

- une adaptation entière aux besoins et exigences du "centre". Une passivité complète du pouvoir local entraîne un déplacement des responsabilités et des préoccupations des besoins locaux vers les échelons plus élevés du pouvoir et de l'administration,

- une lutte pour attirer l'attention des programmes économiques centraux /surtout sous forme de flux d'investissements/. Les grands investissements créent "en passant"

⁵ Cf. Władza lokalna a zaspokojenie potrzeb /Le pouvoir local et la satisfaction des besoins/, Warszawa 1981; Władza lokalna u progu kryzysu /Le pouvoir local au seuil de la crise/, Warszawa 1983; Władza lokalna w warunkach kryzysu /Le pouvoir local dans les conditions de crise/, Warszawa 1987.

des possibilités de satisfaire de nombreux besoins locaux pour lesquels, dans des conditions normales, les moyens manquent,

- l'emploi, plus ou moins illégal ou, en tout cas, ne répondant pas exactement aux intentions de ceux qui en disposent, des moyens de réalisation des programmes centraux et leur exploitation pour satisfaire les besoins locaux.

Souvent, nous pouvons définir l'application pratique de ces moyens comme des comportements relevant de la pathologie des mécanismes du pouvoir local. Ainsi, la subordination de presque tous les facteurs du développement des unités locales aux décisions des pouvoirs supérieurs a créé le besoin /visible surtout dans la période d'investissements impétueux des années soixante-dix mais présent aussi actuellement/ de bâtir un plan convenable pour mener le jeu sur l'axe "Centralité - Localité"⁶. Dans de nombreux cas, ce plan c'était l'aménagement spatial qui donnait notamment une chance de dialogue avec ceux qui, au niveau central, disposent des moyens de développement. Dans ce dialogue, un projet conçu de manière idéaliste /ou irréaliste/ qui, souvent, marque une vitesse de développement plus grande que prévu ou supposé, joue le rôle d'offre. Il garantit l'effectivité des dépenses qu'aurait à supporter l'organisme au niveau supérieur et fait miroiter l'attrait des objectifs auxquels ces dépenses seraient destinées. L'utilisation dans ce rôle du projet d'aménagement spatial affaiblit sinon anéantit sa capacité de diriger le développement réel et exclut la possibilité de présentation, d'harmonisation et de réalisation des différents intérêts sociaux.

Les démarches définies par les chercheurs comme "la mobilisation des ressources" sont également jugées comme attitudes pathologiques. Elles consistent à créer, de

⁶ B. Jałowicki, 1986, Kompleksowe studia w skali lokalnej, zarys problematyki, in: Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy, Warszawa.

manière mi-légale, des possibilités de satisfaire les besoins. Au nombre des moyens de "mobilisation des ressources" nous pouvons compter avant tout le mécénat des grandes entreprises industrielles qui, maintes fois, construisent avec leurs propres fonds ou des fonds centraux, confiés à leur gestion, des bâtiments ou des installations dont profite toute la ville. Ces dépenses, infimes par rapport aux investissements industriels, permettent de satisfaire les besoins dont le coût dépasse les possibilités des budgets locaux. Il en résulte que, pour pratiquement tous les organes de l'administration locale en Pologne, les investissements industriels ont un attrait extraordinaire. Les besoins des unités locales sont donc satisfaits en quelque sorte en marge de l'activité d'investissement du système central de l'économie. On pratique aussi la construction en dehors de tout plan ou en dehors des limites prévues. On fournit les marchandises, ou le produit des entreprises, sans s'en référer au système central, donc contrôlé, de distribution. Enfin, on profite de l'appui des fonctionnaires placés dans les endroits-clés de la structure de décision et liés par des relations personnelles avec la localité donnée. Aux moyens de "mobilisation des ressources" appartient aussi la création d'une formation extra légale de la "direction de la ville". C'est une assemblée des directeurs des plus importants organismes qui constituent en quelque sorte l'élite du pouvoir de la ville. Ce cercle, sans pouvoirs formels, peut prêter à la ville d'importants services exploitant le potentiel des institutions et des entreprises qu'ils dirigent⁷.

Les organisations formelles qui fonctionnent sur le territoire donné: les sujets économiques et les institutions, sont le type suivant, caractéristique, des acteurs. Leurs intérêts résultent de la nature diversifiée des rela-

⁷ Cf. W. Narojek, 1967, "System władzy w mieście", /Système du pouvoir dans la ville/, in: Władza lokalna a zaspokojenie potrzeb /Pouvoir local et la satisfaction des besoins/, Wrocław.

tions et dépendances auxquelles ils sont soumis. Ils sont éléments, et continuent de l'être, de l'organisation centralisée de l'État et de son économie. En l'occurrence, nous pouvons dire qu'ils transmettent au système local les intérêts des systèmes supérieurs. Nous devons mentionner ici que même les entreprises⁸ qui appartiennent au pouvoir local peuvent constituer ce genre de relais. Il en est ainsi en raison du fonctionnement de mécanismes spécifiques de contrôle à grande efficacité. Dans la situation actuelle de pénurie permanente, des mécanismes de ce genre naissent sur la base des structures de distribution contrôlée. Les parts assignées de matériaux et de matières premières, de machines et même de commandes, avantageuses pour l'entreprise /programmes de production subventionnés par l'État, accords pour l'exportation, etc./, agissent souvent plus fort que la propriété et la subordination formelle au propriétaire /organe fondateur/. Les institutions et les entreprises créent également leurs propres objectifs. Nous pouvons affirmer, parlant des travaux de Kornai⁹ que le but fondamental de l'économie de déficit /shortage economy/ est la maximalisation des ressources /fonds des salaires, stocks de matériaux, terrains, bâtiments, etc./. Cette situation est nettement différente de celle des autres types d'économie où le but est plutôt de maximaliser le profit et minimaliser les coûts. C'est pourquoi l'attitude des entreprises et des institutions face aux systèmes locaux peut avoir, dans une économie de déficit, un caractère spécifiquement féroce. De cette collision d'intérêts et de faiblesses, autant des moyens de contrôle que d'une culture particulière des négociations parmi les acteurs sur la scène locale, résultent les activités - nous les définissons

⁸ Cf. J. Bondarczuk et al., 1986, Działalność władz terenowych w zakresie budownictwa, maszynopis, ORGBUD 1986 /Activités des pouvoirs locaux dans le domaine de la construction, texte dactylographié/.

⁹ Cf. Kornai, 1985, Niedobór w gospodarce /Le déficit dans l'économie/, Warszawa.

comme spontanées - qui brisent les décisions du pouvoir exprimées par les normes du droit local et, avant tout, dans les arrangements des plans de l'aménagement spatial¹⁰.

Si nous avons mentionné plus haut que le pouvoir local pouvait s'attendre à des avantages relativement considérables découlant du jeu sur l'axe "Centralité - Localité", il faut dire à présent que ce pouvoir ne peut arriver qu'à de faibles résultats en exploitant les potentiels locaux. De puissants mécanismes ne cessent pas de fonctionner qui permettent de tirer parti, en dehors de tout contrôle local, de toutes les ressources /richesses naturelles, composantes du milieu: eau, air, main-d'oeuvre/. Les mécanismes qui affaiblissent le contrôle et rendent difficile la perception des avantages /réguliers et planifiés donc contrôlés/ à tirer de l'activité économique, ou autre, menée sur le terrain donné sont également forts. La doctrine économique polonaise ne connaît pratiquement pas les notions comme "lieu" ou "espace". Elle ne les considère pas comme sources potentielles de la dynamique ou de l'activité; elle n'aperçoit pas les profits qui découlent de l'intégration des sous-systèmes: social et matériel des localités. Dans cette perspective, l'espace est une ressource dans laquelle on peut puiser avec une probabilité relativement faible de son épuisement. On remarque facilement que c'est la meilleure recette pour une exploitation, la moins efficace possible, des potentiels locaux.

Dans ces circonstances, le pouvoir local est porté à ne pas apprécier, à leur juste valeur, les possibilités qui résident dans le potentiel local de développement et, partant du principe de symétrie, il traite les valeurs locales comme une ressource utile dans ses marchandages avec l'unité supérieure.

¹⁰ Cf. K. Herbst et al., "Analiza procesów żywiołowych w gospodarowaniu przestrzenią na terenie miasta Warszawy" /Analyse des processus de gestion de l'espace sur le territoire de Varsovie/, in: Biuletyn informacyjny CPBP 03.12., fasc. 58.

Enfin, comme acteur suivant, non moins complexe, apparaissent les sociétés et les collectivités du système local. Aux divisions structurales correspondent des intérêts différenciés. De cette manière, nous pouvons avoir affaire à des intérêts représentés par les fractions locales des structures globales /classes, couches, groupes professionnels, générations, etc./. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'élite locale du pouvoir et des influences, se caractérise par des intérêts spécifiques et les possibilités de leur réalisation. Citons encore les collectivités diversifiées d'individus et les sociétés locales et, parmi elles, un type spécifique sublocal - collectivités dont les fondements de fonctionnement, et souvent d'existence, sont basés sur les valeurs socio-écologiques et les relations de coopération. Je définis ainsi les collectivités qui, partant de l'appréciation du milieu spatial donné, du voisinage et de la coopération, combinent les aspects de leur existence comme le style de vie ou l'activité foncière /métier, art, activité sociale/ et les sources de subsistance. Appartiennent à ce groupe entre autres les personnes qui travaillent pour leur propre compte, les agriculteurs, les propriétaires de petits magasins locaux, les partisans d'un style spécifique de vie /p.ex. "suburbain"/, les familles avec des enfants à charge, les personnes obligées de recourir à une aide non institutionnalisée, vivant à la limite du minimum social, les personnes limitées dans leurs déplacements /handicapées/, etc. Les intérêts de ces groupes et de ces personnes s'expriment dans des catégories spécifiques. Ce sont:

- le besoin de continuité, de stabilité des structures spatiales,
- le besoin de participation à l'aménagement du milieu,
- le besoin d'une politique spécifique, "sublocale", dans la formation du milieu de travail, des loisirs, des services,
- le besoin d'un droit plus étendu à une compensation pour la détérioration des conditions de vie /constructions,

nouveaux investissements, modifications dans l'aménagement du territoire/.

Les problèmes relatifs à la réalisation des intérêts des sociétés et des collectivités locales c'est avant tout la question de la représentation des intérêts. Ceci reste en rapport avec le fonctionnement du système de représentation /parlements locaux/. Les problèmes tels que le degré de représentation des différents intérêts et des différentes collectivités dans le système de représentation sont connues et discutées. Bien des choses ont été dites sur les compétences des conseils du peuple et les instruments dont ils disposent pour contrôler la situation dans une unité locale. On fait moins souvent attention à la limitation de l'articulation de certains intérêts. Cette limitation résulte autant de la faiblesse des structures de la communication sociale, de l'absence de culture politique dans certains milieux que de l'existence d'une catégorie spécifique de besoins et d'intérêts dont la réalisation n'est possible que sur la voie d'activités spontanées. Ce sont les intérêts et les besoins qui, comme s'ils se trouvaient à un état embryonnaire, n'ont pas atteint le niveau d'expression. Leur compréhension et leur expression ne peuvent se faire qu'au moyen d'une activité spontanée. On peut rechercher des exemples d'activités qui n'ont pas été verbalisées dans de nombreux endroits. Ce sont les activités de ce qu'on appelle la sphère de l'économie grise, les explosions spontanées d'émotions /sportives, politiques/, les actions spontanées dans le milieu de l'habitat, etc.

Nous avons donc affaire à une différence fondamentale des intérêts représentés par les acteurs de l'échelon central et des échelons locaux. Le pouvoir local, même par un système de facteurs de développement et de satisfaction des besoins locaux, système dans une grande mesure centralisé, est porté à ne voir les intérêts des sociétés que comme des catégories collectives - pouvant être ramenées à des valeurs particulières, moyennes pour toutes les collectivités. Les particularités liées avec l'existence

des divisions structurales sont difficilement lisibles et semblent peu justifiées pour un pouvoir qui fonctionne comme distributeur de valeurs venues d'"en haut" /dota-tions, investissements, écoles, garderies/. C'est pourquoi nous observons le transfert de la répartition des objec-tifs et des intérêts "généraux" ou "supérieurs" et "particuliers" de la scène centrale vers le niveau local.

3. CONCLUSION

Regardons à présent l'unité fondamentale de la division administrative du pays en tant que structure locale. Nous avons montré les intérêts spécifiques du système central réalisés sur le terrain de cette structure. Nous pouvons affirmer que, de ce point de vue, elle est perçue avant tout dans les catégories du processus de production /res-source, élément de la structure de production, produc-teur/. Par la suite, à cause des effets des processus d'exterritorialisation de l'activité économique, vient la déformation caractéristique de la perception sociale au niveau local. Les habitants sont informés, de l'exterritorialisation de l'activité fondamentale /de production/. Ils aperçoivent aussi que les droits et les devoirs du pouvoir local concernent avant tout la sphère de la consommation. Bien qu'il soit difficile de parler ici d'autonomie, ce pouvoir est avant tout distributeur de biens appartenant à cette sphère. En d'autres termes, ce pouvoir est perçu comme une "administration" réalisant les objectifs et les valeurs du système central. L'idée de subordination, du rôle secondaire du pouvoir local, dans sa fonction d'organisa-teur et de facteur de satisfaction des besoins, parvient facilement à la conscience sociale.

Les activités du pouvoir local sont orientées vers la satisfaction des besoins locaux. Cependant, autant ses droits que la faiblesse des structures locales - défen-seurs des intérêts sociaux - font que le pouvoir local voit ses devoirs dans les catégories d'échange: pour le

potentiel de production fourni il tente d'obtenir un maximum de biens de consommation. Toutefois, la position du pouvoir local dans ce marchandage est extrêmement faible: il n'est pas propriétaire des biens cités. Cette propriété, en vertu de la loi, appartient à la nation représentée par les institutions centrales. Cet état des choses n'a pas en principe changé en résultat des réformes appliquées jusqu'à ce jour. Seuls ont changé les moyens assurant la supériorité du système central. Les décisions centrales ont été remplacées par des mécanismes de surveillance et de distribution contrôlée. Le pouvoir local peut donc obtenir quelque chose non pas comme propriétaire mais comme un gestionnaire ingénieux qui a trouvé l'idée d'apprendre à une poule à pondre des oeufs d'or.

L'autonomie limitée des systèmes locaux ne permet pas d'exploiter, et souvent même de percevoir le potentiel d'activités qui réside dans le niveau sublocal d'activités que nous avons mentionné. Cependant, il nous semble que la valeur des processus économiques, à ce niveau, réside dans l'harmonisation spontanée, dans l'intégration des processus de production et de consommation, propre aux structures socio-écologiques.

L'intégration des ressources de la dynamique qui demeurent dans les structures territoriales sublocales est une possibilité qui ne fut aperçue que récemment. La crise des années soixante-dix a attiré l'attention, dans de nombreux pays, sur les capacités existant à ce niveau de l'organisation sociale; cette crise a également attiré un intérêt plus poussé sur le slogan "development from below". Cet intérêt rappelle la devise de Shumacher: "ce qui est petit est beau". Très vite, cependant, il s'est avéré que le "petit" ne pouvait agir qu'en coopération avec le "grand" et que le problème essentiel étaient les justes proportions. Si la crise, qui se manifeste par une inefficacité maximale dans le domaine de la satisfaction des besoins, n'a pas fructifié par le développement de cette sphère sublocale de l'économie, c'est qu'un tel

développement, nous semble-t-il, ne pourra être réalisé que quand nous aurons acquis les méthodes d'intégration du "petit" avec le "grand", du sublocal, à portée commerciale souvent imprécise, avec la structure productive formelle de l'économie telle que nous la connaissons des manuels d'économie.

Olivier BALABANIAN, Guy BOUET

TOURISME VERT EN MOYENNE MONTAGNE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL.
L'EXEMPLE DU PAYS DES MONTS DE BLOND

Le Laboratoire de Géographie Rurale de l'Université de Limoges travaille depuis plus de dix ans sur le développement local dans les campagnes limousines; campagnes très dépeuplées, souvent très dégradées et pour une large part - surtout au-dessus de 500 m d'altitude - laissées à la friche qui se transforme vite en forêt-friche. Jusqu'alors, nous avons travaillé sur le problème de l'introduction et de l'adaptation des énergies renouvelables avec le souci de voir la concrétisation de nos recherches, à savoir la réalisation d'installations.

Lors de l'automne 1986, nous avons été sollicités par le Président du Pays des Monts de Blond pour mettre en place un plan de développement local du pays. Nous avons déjà remis un rapport comprenant une liste de propositions susceptibles d'être réalisées à court, moyen et long terme, avec plus ou moins de difficultés.

Le département de la Haute-Vienne comprend 10 "pays" dont les frontières ont été tracées, en principe, en fonction de critères touristiques. C'est pourquoi, de façon prioritaire, nous avons envisagé d'asseoir le développement du pays sur le tourisme et tout particulièrement sur le tourisme vert sur lequel les autorités départementales fondent de grands espoirs. Arbitrairement, nous traiterons du tourisme vert dans une acception étroite: il s'agit d'une forme de tourisme /et de loisirs par extension un peu abusive/ qui intéresse les campagnes et, surtout, qui est intégrée ou intégrable à l'économie locale. Le tourisme vert, dans cette acception, se différencie nettement des

formes de tourisme parachutées, étrangères aux campagnes dans lesquelles elles s'exercent.

Notre propos va consister, à partir de l'expérience acquise dans le Pays des Monts de Blond, à apporter quelques réflexions sur la possibilité d'engendrer un développement local à partir du tourisme vert.

LE PAYS DES MONTS DE BLOND ET SON POTENTIEL TOURISTIQUE: HANDICAPS ET ATOUTS

Situé à une trentaine de kilomètres au nord-nord-ouest de Limoges, le pays regroupe 15 communes dont certaines sont hérissées de modestes reliefs collinaires, dépassant de justesse 500 m, qui lui donnent leur nom.

Dès la première visite de terrain, nous nous sommes aperçus du caractère composite de ce pays qui résulte, en fait, du regroupement de communes dont on ne savait que faire. Ce n'est que maintenant, a posteriori, qu'il faut lui chercher sinon une personnalité du moins un semblant d'unité. Cela est bien difficile tant ce pays semble accablé par l'accumulation de handicaps; le développement au niveau du pays semble une gageure que ce soit à partir du tourisme vert ou de tout autre activité.

a/ Les handicaps au développement du tourisme vert

Ils sont multiples. Notons, tout d'abord, que le pays des Monts de Blond est quasiment dénué des atouts sur lesquels, en Limousin, on compte pour développer le tourisme. En particulier, le pays est constellé de petits étangs privés mais reste dépourvu de grands plans d'eau ou même de retenues de dimensions moyennes. Le seul plan d'eau susceptible de servir de base à des activités nautiques - l'étang de Cieux - est privé.

L'absence de grandes rivières pêchables interdit l'exploitation locale du produit-pêche que l'on cherche à promouvoir en Limousin. Les Monts de Blond, région de sources,

voient s'échapper vers le nord et le sud mille ruisselets qui forment, à l'extérieur du pays, des rivières. Une exception cependant: le Vincou; mais, hélas, il s'agit d'une des rivières les plus polluées du Limousin. Deuxième exception: la Gartempe; mais elle se contente de longer la frontière septentrionale du pays des Monts de Blond et pour un kilométrage de rives tout à fait réduit.

Le pays des Monts de Blond, c'est souvent le cas en moyenne montagne, ne dispose pas à proximité de station de sport d'hiver; il ne possède pas de paysages naturels grandioses ou exceptionnels.

Toutes ces lacunes pèsent lourdement mais de façon inégale. L'absence de plan d'eau est tout particulièrement ressentie. Notons cependant qu'un plan d'eau représente pour des campagnes un substitut de balnéaire qui attire la plupart du temps un tourisme de bas de gamme pendant 6 ou 7 semaines ou n'a qu'une finalité de loisir. Ainsi, le plan d'eau voisin de Saint-Pardoux /330 ha/, créé uniquement à des fins touristiques et qui a englouti des investissements énormes, sert essentiellement de support aux loisirs nautiques des habitants de Limoges; ce lac n'a qu'un impact infime sur l'économie locale.

Le pays des Monts de Blond dispose, pour le moins, de quelques éléments attractifs; ne serait-ce que la présence de produits de cueillette, comme les cèpes, et le gibier. Mais, hélas, les coutumes locales permettent tous les abus et il est difficile, sinon impossible, pour les gens du cru de tirer quelque revenu de ces richesses.

Peuplé de moins de 12 000 habitants, le pays des Monts de Blond est affligé d'une économie dépressive et d'une population fortement vieillie. Tout spécialement, le monde agricole - sur lequel on compte pour créer un tourisme vert est dégradé et les exploitants ont une moyenne d'âge élevée. D'ailleurs, ceux-ci sont actuellement terrassés par la gravissime crise qui frappe les élevages ovin et bovin traditionnels. Stigmate de ce vieillissement qui confine à la sénilité: la déprise. Déjà, les versants

des Monts de Blond sont, pour l'essentiel, couverts d'une forêt-friche très hétérogène, à peine exploitée, seulement trouée par quelques clairières où se situent des hameaux dont les maisons sont, en grand nombre, transformées en résidences secondaires.

Le pays ne dispose que de peu de services en dehors de la petite ville de Bellac. Mais Bellac, capitale naturelle, ne s'intéresse que bien peu au pays de Monts de Blond et l'on ne peut pas compter sur son dynamisme pour engendrer un développement local dans les communes rurales.

Extrêmement hétérogène, fait de pièces et de morceaux, le Pays de Monts de Blond souffre donc de nombreux handicaps. Heureusement, il possède, en lui-même, un certain nombre d'atouts.

b/ Les atouts

Dès le début de nos enquêtes, nous avons essayé d'en faire le recensement. En définitive, pour le développement du tourisme vert, le Pays dispose de trois atouts majeurs.

- Le principal, ce sont les hommes. Très vite, nous avons eu conscience qu'il fallait faire, avant tout, l'inventaire des acteurs de développement et procéder à la recherche des dynamismes. Nous nous sommes aperçus qu'ils étaient, finalement, beaucoup plus nombreux et divers que ce que l'on aurait pu imaginer; ces acteurs comprennent aussi bien l'exploitant agricole toujours en avance sur les crises de surproduction que le président du Pays des Monts de Blond, virtuose de la communication, ou le responsable de telle caisse locale du Crédit Agricole et Mutuel qui sait se mettre à l'écoute de sa clientèle.

Mais, dans le même temps, nous avons constaté que les personnes dynamiques, relativement nombreuses, ne se connaissent en général pas. Une de nos actions prioritaires consiste donc à les faire se rencontrer, partager leurs expériences et, éventuellement, travailler ensemble.

- La situation du Pays des Monts de Blond est l'une des

plus remarquables de la Haute-Vienne. Tout d'abord, ce pays se situe aux portes même de Limoges et de Saint-Junien, à proximité immédiate du plan d'eau de Saint-Pardoux. Il possède le premier massif à caractère montagneux que l'on rencontre quand on vient du nord /Paris, Poitiers/ ou de l'ouest /La Rochelle, Angoulême/. D'ailleurs, le pays est inervé par les deux axes routiers majeurs du département: la R.N. 20 et la Centre Europe-Atlantique. Enfin - et cela est loin d'être négligeable - le pays se trouve dans le voisinage immédiat d'Oradour-sur-Glane qui est, avec Limoges, la localité de loin la plus visitée du département de la Haute-Vienne.

Le Pays des Monts de Blond n'est pas dénué d'éléments attractifs nationalement connus. Mortemart, grâce à son héritage architectural du grand siècle, est devenu un des 100 plus beaux villages de France. Bellac doit sa réputation, bien au-delà des frontières nationales, à son festival consacré à Jean Giraudoux.

C'est donc dans ce pays frontière - pays tampon entre le Limousin du nord et du sud - que nous avons réfléchi sur les moyens d'asseoir le développement local, entre autres, sur le tourisme vert.

LES RÉALITÉS DU TOURISME VERT DANS LE PAYS DES MONTS DE BLOND ET LE PROBLÈME DE MISE EN VALEUR DU POTENTIEL TOURISTIQUE

En faisant l'inventaire du potentiel touristique, nous nous sommes aperçus d'une part que les richesses étaient modestes mais pas inintéressantes et, d'autre part, que le potentiel était déjà partiellement exploité. Nous avons donc été enclins à travailler dans deux directions:

- essayer de s'appuyer sur ce qui a déjà été réalisé en, si possible, l'amplifiant, le généralisant et le diversifiant,

- lancer des idées nouvelles.

a/ Les réalités actuelles du tourisme vert dans le Pays des Monts de Blond

Les habitants du pays ont, d'ores et déjà, à leur actif quelques belles réalisations dans, hélas, de rares secteurs.

L'hébergement et la restauration intégrés

Bien que le Pays des Monts de Blond soit en retard sur d'autres pays de la Haute-Vienne, il existe un petit nombre de belles réussites d'intégration du tourisme dans le milieu rural. C'est le type même de domaine où nous devons nous contenter de suivre - en tentant d'amplifier - un mouvement déjà largement amorcé.

Quantitativement, nous avons la situation suivante:

Commune	Gîtes ruraux		Chbres d'hôte /Nb./	Gîte d'enfants /Nb. d'enf.	Gîte de groupe /Nb. de pers./	Camping ferme	Ferme-auberge
	Nb.	Nb. pers.					
Bellac	1	6		11			
Berneuil	3	21					
Blanzac	3	15	5				1
Blond	4	21	12				
Bussière-B.	2	10	5		20		
Cieux	4	23	2	8	16		
Mézières-S-I	2	13					
Montrol-S	2	9					
Nouic	1	6					
Peyrat-d-B	1	8	5	10		1	
St.-Junien	1	5					
Vaulry	2	11					
Gajoubert							

Des possibilités, considérables, existent encore car de plus en plus de ruraux - en particulier des agriculteurs - sont en quête de nouvelles sources de revenus et il y a un important parc de maisons non habitées depuis le départ des très nombreux métayers.

Nombre d'immeubles vacants dans le Pays des Monts de Blond

Commune	Nb. total d'immeubles vacants	dont	
		Fermes	Maisons
Bellac	268	8	228
Berneuil	20	8	8
Blanzac	12	-	12
Blond	76	16	60
Breuilaufa	4	4	-
Bussière-Boffy	56	-	56
Cieux	36	12	24
Gajoubert	20	8	12
Mézières-s-I.	52	4	44
Montrol-Sénard	40	4	36
Mortemart	8	-	4
Nouic	84	40	40
Peyrat-de-B.	60	16	44
St-Junien-l-C.	4	-	4
Vaulry	40	4	32

Il convient donc de travailler à la multiplication des gîtes ruraux. Mais la priorité consiste à mettre l'accent sur la création de formes spéciales d'hébergement et de restauration qui existent, certaines d'entre elles pour le moins, déjà dans le Pays des Monts de Blond. Citons:

- Les gîtes d'enfants

Une demande non négligeable existe dans ce domaine. Il s'agit d'une formule moderne d'accueil des enfants à la campagne - enfants qui ont perdu tout contact avec

la nature - et qui va se développer alors que d'autres formules, comme celles des colonies de vacances, ne sont plus du tout adaptées.

- Les gîtes de groupe; surtout ceux à finalité thérapeutique

On peut valoriser l'idée que le Limousin est une région d'harmonie et d'équilibre. Il existe des sous-régions - comme le Pays des Monts de Blond - qui resteront toujours loin des autoroutes et des "pompes à frites" et qui n'auront pas vocation à devenir des "usines à bronzage" comme il y en a tant en Europe.

Ce cadre équilibré peut inviter, à la fois, au repos et à la réflexion. Il est possible d'y retrouver à la fois un bien-être physique et activer ses fonctions intellectuelles, exciter sa matière grise. Par opposition au milieu urbain /surtout parisien/, source de déséquilibre, le Pays des Monts de Blond peut devenir un cadre où l'on se remet en forme tout en redécouvrant sa personnalité.

Ces formules sont particulièrement intéressantes car elles créent des emplois. Il faut donc tout faire pour les développer. Cependant, elles posent avec acuité le problème de la qualité de l'encadrement difficile à résoudre surtout pour satisfaire à l'animation d'un gîte performant de groupe.

D'autres formules pourraient être pratiquées dans le Pays des Monts de Blond. Parmi elles:

- Les gîtes d'étape et les gîtes relais équestre

De façon étonnante, il n'en existe encore aucun dans le Pays des Monts de Blond. Comme ce pays a la volonté et la possibilité de développer des circuits pédestres et équestres et qu'il possède quelques éleveurs de chevaux, il serait possible de créer à court ou moyen terme, un gîte relais équestre et deux ou trois gîtes d'étape. De cela dépend du succès et de la fréquentation des circuits qui sont susceptibles d'être mis en place pour les randonneurs, cavaliers et cyclistes.

- Les gîtes d'étang

De réelles possibilités existent dans ce domaine, à tel point que cela vaut la peine de nous étendre quelque peu sur la question.

Le Pays des Monts de Blond est constellé d'étangs surtout sur sa périphérie méridionale et dans sa partie septentrionale. Or, dans ce pays, il existe une contradiction fondamentale: les propriétaires, sauf heureusement quelques exceptions, ne tirent que peu ou pas de ressources de leurs étangs; parfois, ils ne savent que faire du poisson ou le vendent à vil prix et les visiteurs ne savent pas où aller pêcher et regardent avec envie ces mille pièces d'eau scintillantes.

Actuellement, les étangs - privés ou non - représentent une composante importante du tourisme vert. Aussi, nous aurions pu intégrer ces quelques réflexions dans le problème général du développement du tourisme dans le Pays des Monts de Blond si le problème des étangs n'était pas particulier. Il n'est, cependant, pas dans notre intention d'évoquer ici la querelle des étangs mais simplement de signaler aux propriétaires d'étangs qu'il existe une multitude de possibilités pour mieux valoriser ces pièces d'eau. Elles sont toutes à la portée de tous. Certaines sont déjà utilisées sur place mais ne sont pas suffisamment répandues. D'autres commencent à être employées ailleurs, en Creuse en particulier.

Si l'étang est étendu, il existe tout d'abord la solution de la location à un comité d'entreprise ou à un groupe d'actionnaires. Cette seconde formule est, en général, plus lucrative que la première. Ces deux solutions, surtout la première, sont largement connues dans le Pays des Monts de Blond, proche des entreprises de Limoges. Dans les deux cas, le propriétaire se décharge de la gestion et de l'entretien du plan d'eau et se contente d'en toucher la location. C'est une solution de confort mais qui n'est pas assez efficace, ne serait-ce que pour payer les très lourds impôts fonciers.

Il existe des solutions plus performantes si l'on est à même d'organiser soi-même l'animation et d'en gérer les dividendes. Nombre de pionniers se sont déjà, en Limousin, lancés - et ont réussi - dans des formules intéressantes. De beaux, mais rares, exemples sont à signaler de la part d'agriculteurs comme à Thouron: on procède à la vente directe de cartes de pêche à la journée ou à la demi-journée. Parfois, on va plus loin et on crée des activités annexes. Ainsi, à Peyrat-la-Nonière, en Creuse, un agriculteur, éleveur de bovins et d'ovins, vend des cartes de pêche pour son étang de Chaux; en plus, il a une table d'hôte, exploite un camping à la ferme et une buvette; il organise une fête avec bal populaire pour le 14 juillet. C'est un exemple à suivre.

Une autre formule tend à se développer aujourd'hui et la Creuse, là encore, fait oeuvre de pionnier dans le Limousin: il s'agit d'associer étang et gîte de pêche en eaux closes ou de vendre des forfaits séjour "Pêche en étang". Dans le premier cas, le locataire dispose, à son gré, d'une maison et d'un étang où il peut pêcher comme il l'entend pendant une semaine. Les prix par semaine varient selon le nombre d'épis du gîte et selon que l'on se trouve en hors saison /700 à 900 F. en moyenne/ ou en saison /1 100 à 1 600 F. en moyenne/. En Creuse, quatre gîtes privés sont déjà proposés à la location. La commune de Rougnat a aussi adopté cette solution pour un étang communal. Dans le second cas, on vend la possibilité de pêcher en étang mais le séjour s'effectue en auberge rurale du type "relais Saint-Pierre" pour un prix de 1 430 F. par personne et par semaine.

Toutes ces formules de tourisme vert sont de qualité. Il faut à tout prix les faire connaître et les développer. L'enjeu est d'importance: par rapport à la vente de poissons sur la chaussée, on multiplie par deux le produit brut d'un étang si l'on vend des cartes de pêche; le coefficient multiplicateur est bien supérieur si l'on sait intégrer d'autres activités et si l'on sait transformer le poisson /par

exemple, en le proposant à la table d'une ferme auberge/. En dépit de cela, trop peu encore d'étangs s'ouvrent à la pêche. C'est paradoxal car un marché considérable existe. Nombreux sont les touristes qui, au milieu d'une multitude d'étangs, se plaignent de n'avoir aucun lieu pour pêcher. Tout cela parce que les différents propriétaires ne savent pas se regrouper et s'organiser. Mais, ils pourraient aussi chercher des formules nouvelles.

Par exemple, il existe un créneau qui, de toute évidence, doit s'avérer fructueux: la combinaison de la chasse et de la pêche, comme cela se pratique dans la Dombe. Il serait possible de créer des complexes pour élever des poissons en symbiose avec des canards col-verts destinés à la chasse.

La multiplication des circuits

Dans le Pays des Monts de Blond, il existe présentement trois circuits:

- Le circuit des mégalithes, destiné aux visiteurs en automobile, qui permet de voir certaines curiosités naturelles /les tors = amas de boules de granite/, un riche patrimoine archéologique /dolmens, menhirs/ et des pierres à sacrifice.

- Le sentier des mégalithes de Cieux de 10 km de long.

- Le sentier des Moines qui part de Mortemart et qui a une longueur de 17 km.

Cela est tout à fait insuffisant et un besoin pressant en circuits existe principalement pédestres et équestres et secondairement cyclistes. Nous avons vu que la création de ces circuits est un préalable à la création de certains gîtes. Mais, on assiste, ici comme partout ailleurs, à la décomposition et à la disparition de facto de tout le tissu ancien de chemins ruraux. Ceci est dû aux nouvelles contraintes de l'élevage, au désintérêt ou à l'absence de ressources des municipalités. En raison des impératifs de la prescription trentenaire, il est d'une extrême urgence que certains chemins ruraux restent dans le domaine public.

Le reconnaissance des chemins utiles est avancée. Nous

proposons que soit rapidement mis à l'étude la création de différents parcours utilisables soit uniquement pour promeneurs et randonneurs /avec des "sautadours" pour franchir les clôtures en ursus/ soit pour les randonneurs et les cavaliers /dans certains cas aussi pour les cyclistes/. Les circuits ou sentiers qui nous semblent le plus judicieux sont les suivants:

- un sentier de ligne de crêtes dans les Monts de Blond avec dégagement de quelques points de vue remarquables,
- un circuit des châteaux dans le nord du pays avec, éventuellement, des spectacles,
- une "route de l'histoire" dont l'idée en revient à la D.D.T. et qui relierait Bellac à la route Richard Coeur de Lion par Mortemart, Oradour-sur-Glane et Rochechouart,
- une autre route, à peu près orthogonale à la précédente et qui relierait Mortemart à la route de Saint-Jacques-de-Compostelle en direction de Saint-Léonard-de Noblat.

La multiplication des gîtes et des formes de gîtes, la création de nouveaux circuits sont des actions de qualité pour développer le tourisme vert. Il faut tout de même aller au-delà et créer une animation dense. Pour aller dans ce sens, nous proposons un certain nombre d'actions. Dans le cadre de cette étude, nous allons nous contenter de les énumérer; nous allons insister toutefois sur l'une d'entre elles: la chasse.

b/ Les actions à mener pour le développement du tourisme vert

La valorisation du produit chasse

Les Monts de Blond disposent, à l'instar du Limousin, d'un potentiel cynégétique important qui n'est pratiquement pas mis en valeur. Or, depuis bien longtemps, nous essayons d'attirer l'attention des décideurs sur l'importance du produit chasse /cf. en particulier in TRAMES, 1976: "Quelques observations sur la chasse et son intégration dans l'activité régionale"/. Jusqu'à présent, la chasse est restée, dans

la région, un objet de loisir sans véritable incidence sur l'économie régionale. Il est possible de faire beaucoup mieux et presque tous les pays du monde disposant d'un potentiel cynégétique n'ont cessé de le mettre en valeur.

Les avantages de la valorisation du produit chasse
Ces avantages se situent dans au moins sept domaines

La chasse: produit touristique de qualité

Les responsables régionaux et départementaux s'emploient, avec succès, à promouvoir toutes les formes de tourisme en Limousin et surtout celles qui s'intègrent bien dans l'économie locale. Le produit chasse répond doublement à leur attente. En effet:

- Il s'agit d'un produit susceptible d'attirer une clientèle nationale et étrangère laissant des retombées financières importantes bénéficiant à des secteurs d'activité variés /agriculture, artisanat, services/.

- Il s'agit d'un tourisme toujours à contre-saison s'exerçant de septembre à avril-mai et intéressant des espaces ruraux enclavés et jusqu'alors sans attrait pour les touristes. En l'occurrence, le produit chasse peut, dans nombre de ses formes, compléter un autre grand produit régional qui se développe dans les campagnes limousines: le produit pêche.

- Ajoutons que les chasseurs - certains d'entre eux au moins - qui veulent chasser hors saison sont obligés d'aller dans d'autres régions ou à l'étranger /en Espagne ou dans les pays de l'Est/. Le développement de chasses locales les retiendra, en partie, sur place.

La chasse peut donc devenir un outil efficace pour attirer des touristes et promouvoir l'ensemble de la région.

La chasse: loisir accessible au plus grand nombre

Il est sûr que nombre de chasseurs locaux aimeraient voir s'étendre la période de chasse. Les clos peuvent répondre à leur attente. Par ailleurs, l'abondance de gibier permettra de maintenir stable une population de chasseurs

qui a tendance actuellement à diminuer rapidement dans le Pays des Monts de Blond - qui possède 70 ha à Gajoubert - est fréquentée chaque année par 2 000 chasseurs du premier septembre au 30 juin. Or, la plupart de ces chasseurs ont des salaires ou des ressources qui se situent au niveau du SMIC. La chasse de Gajoubert leur permet de chasser avec succès le gros gibier.

La chasse-élément de diversification de la production agricole

L'agriculture limousine, très spécialisée dans les élevages de bovins et d'ovins, doit résolument intégrer d'autres élevages. Il faut que ces élevages engendrent des produits à la fois divers et de qualité. La chasse est une des activités qui répondent à la fois à trois impératifs essentiels à la survie des exploitations: diversification de la production, qualité de la production, multi-activité des exploitants.

La mise en oeuvre de chasses va immédiatement engendrer l'essor des élevages de gibier existant et permettre la création de nouveaux élevages. Les possibilités en la matière sont très vastes que ce soit dans la production de gros ou de petit gibier à poil ou à plume. D'autres régions ou d'autres pays /l'Italie par exemple/ se sont déjà lancés - avec le plus grand succès - dans ces élevages. Le marché est très loin d'être saturé et le Pays des Monts de Blond peut profiter de ce potentiel de clientèle.

Il est temps d'agir pour intégrer de façon harmonieuse la chasse dans un tissu d'exploitations agricoles qui vivront, en partie, de la diversification et de la multi-activité. Sinon, il va se créer une situation de type solognot qu'il n'est pas souhaitable de voir s'établir en Limousin. En agissant avec tact, cette forme de tourisme induira de nouvelles activités.

La chasse et la création d'emplois

La mise en valeur du produit chasse va, dans un premier temps, contribuer à la sauvegarde de la restauration et

de l'hôtellerie qui, dans le Pays des Monts de Blond, sont largement à la dérive. En hypothèse basse, on considère que la chasse peut engendrer dans le pays quelque 1 000 nuitées et de 2 000 à 3 000 repas. Le tout en hiver quand hôtels et restaurants sont vides.

Les hôtels et restaurants qui accueilleront les chasseurs ne devront pas s'intituler, ou apparaître dans les guides, "relais Saint-Hubert" sous prétexte qu'ils offriront des services élémentaires comme la création d'une remise pour suspendre les fusils et entreposer le gibier; ou parce que l'on parlera de chasse à table ou parce que l'on aura affiché la réglementation en matière de chasse. Il convient d'éviter de galvauder une formule /comme on le fait pour une autre/ qui peut - dans quelques années - intéresser le Pays des Monts de Blond. Alors, à moyen terme seulement, il sera possible d'envisager la création d'un tel établissement.

Dans l'immédiat, le développement de la chasse va permettre l'essor ou la consolidation des secteurs d'activité traditionnellement fournisseurs /armurerie, naturalisation/ et activer le commerce des peaux.

Enfin, des emplois seront, à coup sûr, créés dans le gardiennage et l'élevage des chiens.

La chasse et la sauvegarde du patrimoine architectural

Dans le Pays des Monts de Blond, un nombre important d'édifices de qualité - manoirs, châteaux - actuellement mal entretenus pourront directement bénéficier des retombées engendrées par le tourisme et servir de tremplin à l'essor du produit chasse.

La chasse et l'élévation du potentiel cynégétique dans l'ensemble de la région

Un pourcentage non négligeable du gibier lâché /20 à 30%/ s'échappe des territoires de chasse. Ce gibier retourne à la vie sauvage sur les terrains ordinaires et devient res nullius. Il peut donc être exploité par les A.C.C.A.

La chasse et la connaissance de la nature

Il est possible, pendant les mois d'été, de se servir des clos pour initier des populations scolaires à la connaissance de la nature /faune, flore/. Le développement de la chasse et la multiplication des gîtes d'enfants sont tout à fait compatibles pour ne pas dire complémentaires. Une université d'été pourrait se créer afin de familiariser les étudiants avec l'habitat et la vie sauvage.

Par ailleurs, ces clos pourront permettre le développement de certains sports: tir à l'arc, safari photo par exemple.

Tous ces avantages potentiels peuvent rapidement être mis en oeuvre dans le Pays des Monts de Blond.

Projet de développement du produit chasse dans le Pays des Monts de Blond

Ce pays possède tous les atouts pour servir de laboratoire au développement du produit chasse en Limousin.

Atouts d'ordre naturel

Il s'agit d'un pays à topographie variée avec multiplicité des terroirs: humides, mouillés, secs de versant ou de sommet en basse et moyenne montagne.

Il existe une imbrication fine entre une multiplicité de boqueteaux, bois et forêts /avec des espèces très différentes et mélangées/ et des parcelles utilisées par l'agriculture. Ces espaces agricoles sont eux-mêmes bocagiers.

La diversité des milieux, la variété des abris, la multiplicité des lisières font du Pays des Monts de Blond une région exceptionnellement favorable à la promotion du produit chasse en Limousin.

Présence d'une chasse

La chasse existante à Gajoubert, évoquée plus haut, peut servir de modèle dans la mesure où elle est assidument fréquentée par un grand nombre de chasseurs presque tous de condition modeste. Il faut faire en sorte que cette chasse soit un modèle d'intégration dans le monde agricole du Pays

des Monts de Blond. Il faut que cette chasse soit un pilote. Dans cette mesure elle mérite un soutien financier.

Bien d'autres types de chasse peuvent être promus pour d'autres gibiers et une autre clientèle.

Présence d'élevages de gibier

Il existe dans la région et ses environs des élevages de gibier. Leur dimension est modeste et leurs clients principaux sont les A.C.C.A. et la boucherie. Une demande en gibier plus dynamique engendrera immédiatement l'essor des élevages existant et la multiplication d'autres élevages.

La maîtrise du foncier

D'ores et déjà, des espaces peuvent servir de support à la création de chasses.

- Pour la chasse au petit gibier et dans l'hypothèse où l'on ne pourrait tirer du gibier à plume que pendant la période normale de chasse, on peut disposer de:

En territoire ouvert	330 ha à Mézières-sur-Issoire
	500 ha à " "
En territoire clos	70 ha à Gajoubert

- Dans le cas où l'on pourrait allonger la période de chasse, on peut disposer dans l'immédiat de 400 ha clos sur les communes de Nouic et Mézières-sur-Issoire et des territoires libres.

Ainsi, la chasse, en dehors de A.C.C.A., est un produit dont l'importance a été régionalement insuffisamment perçue et mal quantifiée. Le développement de chasses privées ou collectives, sur des espaces restreints, ne peut en aucune façon concurrencer les A.C.C.A. /qui sont le support de loisir sans grande retombée économique/ mais devenir leur complément tout en induisant une activité fort lucrative pour la région.

Il est donc important pour le Limousin que le produit chasse soit promu. On doit travailler à éliminer ou, tout au moins, à atténuer certains handicaps qui freinent son

essor: coexistence avec l'élevage extensif, problèmes administratifs, distorsions de concurrence avec l'étranger.

Les Monts de Blond peuvent devenir le laboratoire régional de l'élaboration d'un produit nouveau qui servira de tremplin pour l'essor de l'économie locale en s'intégrant dans les secteurs d'activité traditionnels. Une commission travaille activement à la promotion de ce produit.

Les autres actions

Nous avons proposé toute une série d'actions la plupart du temps immédiatement réalisables. D'autres sont plus délicates à mettre en oeuvre soit pour des raisons administratives soit pour des raisons psychologiques. Citons quelques-unes de ces actions:

- La création d'un logo du Pays des Monts de Blond.
- Une amélioration sérieuse du fléchage et de la signalisation.
- La modification du site inscrit des Monts de Blond.
- La mise en valeur d'une ou deux aires de repos et de loisirs.
- La création d'un éco-musée.
- La valorisation des produits de cueillette, en particulier des cèpes.
- La réalisation d'un plan d'eau intercommunal.
- La mise en place d'un calendrier des fêtes.

Le Pays des Monts de Blond doit faire un effort considérable pour valoriser son potentiel touristique. Reste à savoir si cela engendrera le développement local.

QUELQUES RÉFLEXIONS À PROPOS DE LA PROBLÉMATIQUE DU TOURISME VERT EN MOYENNE MONTAGNE

En Limousin, mais ailleurs aussi, deux écoles s'opposent sur le sujet.

La première voit dans le tourisme vert un moyen important sinon essentiel de maintenir la population. C'est l'ultime chance de la moyenne montagne. C'est le dernier atout que l'on peut abattre avant l'installation du désert.

C'est la seule possibilité qui reste pour maintenir en place les derniers services existant et les derniers artisans, pour conforter les quelques exploitations agricoles qui survivent encore. Le désert, pour les défenseurs de cette hypothèse, est en lui-même un avantage susceptible d'attirer les citadins en quête d'air pur et de calme. Bref, le tourisme serait la seule activité capable de maintenir les emplois ou d'en créer. Pour ce faire, on préconise l'implantation de grands pôles d'attraction, sous forme de plans d'eau par exemple, ou / et la mise en place de conditions favorables au développement d'un tourisme diffus dans l'ensemble du milieu rural.

Pour la seconde école, le tourisme - et encore moins le tourisme vert - n'est pas la carte de qualité qui permettra le développement local de la moyenne montagne. Les partisans de cette école considèrent qu'il est très - trop - coûteux de créer une animation susceptible de retenir les touristes. Par ailleurs, non sans raisons, ils estiment qu'aucun hébergement ni infrastructures ne sont amortissables dans des régions où la saison touristique dure à peine huit semaines: six ou sept en Limousin. On considère que les touristes, dans leur immense majorité, préféreront toujours les littoraux, la haute montagne ou les pays "exotiques", chauds ou froids. Dans tous ces domaines, le problème de l'animation se pose peu; c'est l'environnement lui-même qui en tient lieu. Par ailleurs, au départ de Paris ou de Francfort/Main, il est souvent moins coûteux et plus palpitant de passer des vacances en Tunisie ou aux Baléares, en voyageant en charter, que d'aller essayer de se distraire dans les campagnes profondes du Limousin.

Pour les tenants de cette seconde école, le tourisme vert cumulerait tous les inconvénients. Il s'adresserait d'abord à une clientèle peu nombreuse qui est en diminution constante. En effet, en 1985, 24% seulement des vacanciers d'été ont choisi la campagne; en 1965, ils étaient 34%. Par ailleurs, le tourisme vert accrocherait surtout une clientèle peu fortunée de vacanciers, donc la clientèle qui est

économiquement la moins intéressante. A ce propos, on parle de tourisme social susceptible d'engendrer une économie accessoire, ou d'appoint de l'activité agricole. On fait remarquer que les voyageurs sont autrement plus intéressants que les vacanciers. Mais la moyenne montagne n'a que peu d'atouts à faire valoir pour les retenir.

En conséquence, quel professionnel va s'intéresser à une clientèle aussi réduite et aussi peu intéressante? Il n'est pas étonnant que les acteurs limousins qui se préoccupent de tourisme vert manquent cruellement de professionnalisme. Dans ces conditions, il est inutile de compter sur le tourisme pour engendrer un développement local.

Pour les partisans de cette seconde école, la fonction touristique ne peut pas exister partout. Elle ne peut s'exercer que là où il existe une "masse critique" minimum d'hébergement et d'activités permettant d'organiser l'accueil et la commercialisation dans des conditions imposées par le marché.

La réalité doit se situer quelque part entre les deux thèses. Nous pensons que, raisonnablement, des campagnes comme celles du Pays des Monts de Blond, peuvent substantiellement augmenter leur clientèle et bénéficier de certaines évolutions sociales ou de nouvelles attitudes culturelles.

La clientèle qui peut potentiellement augmenter est la suivante:

- Les enfants. Il existe une demande considérable pour des gîtes d'enfants, formule qui tend à remplacer les colonies de vacances désormais surannées.

- La "clientèle grise", disposant de temps et de moyens, en quête de découverte et de calme.

- Certains urbains à la recherche d'une nature authentique qui désirent aller à la rencontre de la France profonde à condition que les séjours soient brefs et que l'on dispose de tout le confort. Certaines enquêtes font bien ressortir le besoin de se ressourcer dans d'autres sociétés, de découvrir une ferme limousine. Le fractionne-

ment des vacances sur toute l'année, la multiplication des vacances courtes et des ponts peuvent se révéler favorables au tourisme vert.

Il est alors possible - avec une bonne relation qualité/prix - d'offrir à des citadins des séjours brefs à contenu dense.

De toute façon, le tourisme vert n'est pas, dans le Pays des Monts de Blond mais aussi ailleurs, sans conséquences. L'incidence la plus minuscule, quoique non négligeable, est peut-être sa contribution à la sauvegarde d'un patrimoine bâti de qualité menacé de ruines par suite de la quasi-disparition du métayage et l'adoption de nouvelles pratiques d'élevage en plein air.

La conséquence la plus importante, surtout dans le monde agricole, est de briser l'enclavement des exploitations, d'ouvrir psychologiquement les exploitants au monde extérieur. Notons que le tourisme vert a d'abord intéressé surtout les migrants et les néo-ruraux. Quelques rares exploitants du cru - surtout certaines exploitantes - se sont lancés dans l'aventure. Ils ont très vite adopté une approche marchande de la clientèle. Ceci leur a permis :

- d'accéder à la multiactivité. Le tourisme vert devient, pour certains exploitants, très vite autre chose qu'un complément. Il n'est pas exceptionnel de voir les rentrées touristiques devenir plus importantes que celles provenant de l'agriculture. À l'extrême, l'agriculture ne devient plus qu'une activité accessoire que l'on garde pour conserver un statut, bien utile, d'agriculteur. Alors, l'agriculture devient un prétexte et la terre un support pour faire autre chose.

- L'activité agricole, ou artisanale, est elle-même modifiée. Les exploitations qui servent de support au tourisme rural sont aussi, bien souvent, celles qui innovent le plus sur le plan technique mais aussi sur le plan de la diversification de la production agricole. Ce sont aussi ces exploitations qui proposent, à travers des circuits de commercialisation nouveaux, des produits agricoles ou artisanaux de qualité.

Sans aucun doute, la mise en place du tourisme rural engendre des modifications psychologiques et culturelles de première importance.

CONCLUSION

Le tourisme vert peut-il être un support pour le développement local du Pays des Monts de Blond et pour la moyenne montagne en général? Nous ne le pensons pas. Dans le cas précis du Pays des Monts de Blond, le développement local ne sera possible qu'à partir de l'industrie rurale. En l'occurrence, la construction d'une usine, par la firme Micro-Contrôle, à Brigueil, aux portes même du pays, ne pourra pas ne pas avoir de conséquence.

Pendant, le tourisme vert peut avoir des incidences non négligeables sur les campagnes dépeuplées de la moyenne montagne; surtout sur celles qui n'ont pas encore trouvé leur équilibre économique et démographique. Certaines l'ont obtenu avec des densités de population très différentes: 1 hab/km² sur le Larzac, environ 40 dans les Monts Dore. Les campagnes limousines n'ont pas encore su trouver leur équilibre. Or, souvent l'on approche de situations démographiques très critiques: certaines communes ont des densités voisines de 2, des cantons se rapprochent de 5 hab/km²; encore s'agit-il de populations vieillies. On se situe proche du point de rupture. Dans ces cas, le tourisme vert peut représenter une solution partielle, tout au moins servir de catalyseur au développement agricole.

Mais, de façon conséquente, se pose une seconde question: peut-on pratiquer partout le tourisme vert en moyenne montagne? D'aucuns pensent que non. Là dessus, notre religion n'est pas faite. Nous serions cependant enclins à répondre par l'affirmative; tout est question d'intensité et d'efficacité.

Gilbert DALLA ROSA

CULTURE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL: L'EXEMPLE DE LA VALLÉE
DE LA SOULE DANS LES PYRÉNÉES OCCIDENTALES FRANÇAISES

La fin de la forte croissance économique qui s'était manifestée dans les Pays Occidentaux durant près de 30 ans après la Seconde guerre mondiale, oblige à reconsidérer les perspectives de développement notamment dans les régions périphériques qui avaient déjà pu bénéficier d'une redistribution des investissements et des activités. En contrepartie, ces régions avaient souvent fait l'objet, de la part des États d'une politique d'assistance plus ou moins déguisée.

En France c'est surtout à dater de 1975 qu'apparaît, dans les milieux de l'aménagement du territoire, un nouveau discours visant à substituer à un développement induit "par le haut" et devant se diffuser à partir des principaux pôles urbano-industriels grâce à une politique volontariste d'aménagement orchestrée par l'État, un développement "par le bas". Celui-ci devra prendre appui sur un niveau local dont il s'agit de réévaluer les ressources et de mobiliser les initiatives, tout en faisant participer les différents acteurs économiques à la définition de nouveaux projets échappant si possible à la traditionnelle sectorisation par une prise en compte plus globale des problèmes.

Peut-être parce qu'il n'a plus les moyens d'une intervention directe, l'État désormais se désengage, ne cherche plus à corriger les déséquilibres interrégionaux nés des disparités de la croissance. Il se borne désormais à coordonner les initiatives, à passer des "contrats"¹ où il intervient au coup par coup et par incitation, à condition que les populations

¹ Contrats de Pays, Contrats de Plan etc...

locales acceptent aussi de prendre en charge ou de participer à leur propre développement. A une première phase caractérisée par une bien médiocre redistribution de la richesse nationale en direction des régions périphériques succède celle dite du développement local, de l'"autodéveloppement" voire de l'"écodéveloppement" dont on sent bien dès l'origine qu'il ne s'agit en fait que d'un palliatif en période de crise.

Ce retour au local, pour controversé qu'il soit, a cependant permis à travers un certain nombre d'expériences, menées notamment à l'échelle de "pays"² qui trouvent souvent leur unité et leur cohésion dans un héritage historique commun, de mettre en évidence tout le rôle que pouvaient prendre et jouer à ce niveau, les faits culturels, dans le développement économique. C'est cette étroite imbrication, cette interdépendance de l'économique et du culturel au niveau du développement local /peut-être faudrait-il les recherches aussi à d'autres échelles et dans d'autres pays lorsque notamment se manifestent de fortes résistances au pouvoir central/, que nous souhaiterions mettre en évidence à travers l'exemple d'une vallée des Pyrénées Occidentales: la Soule. C'est sur le versant français, l'une des sept provinces basques. Elle est fortement individualisée par sa langue et sa culture spécifique en même temps que par une ancienne /fin des années 60/ et originale démarche de développement local. Mais auparavant quelques réflexions sur les notions /concepts/ de culture et d'identité nous permettront de mieux préciser et situer notre problématique.

CULTURE ET IDENTITÉ DANS UNE DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

La culture, notamment lorsqu'elle est capable d'engendrer et de soutenir des formes vives de résistance, peut-elle

² En France on désigne par ce terme à forte connotation historique ou renvoyant à une unité topographique, ce que l'on pourrait appeler aussi des micro-régions qui généralement correspondent administrativement à un ou à plusieurs Cantons.

servir de levain pour promouvoir d'autres formes de développement, d'autres alternatives. La question mérite d'être posée à une époque où la dépendance culturelle se fait toujours plus insidieuse, car il y va de l'intérêt des centres de "niveler toutes les spécificités comme un moyen d'engendrer des modes de vie semblables et donc des modes de consommation identiques pour des produits standardisés"³. Peu importe si ce faisant, le "système" socio-culturel d'un pays se fragilise en s'appauvrissant, peu importe s'il y a une véritable mise sous contrôle par les réseaux d'information-communication de l'activité économique et culturelle: "l'espace central de la communication vampirise l'espace périphérique de la circulation"⁴. Il reste alors bien peu de place pour les langues et cultures minoritaires qui cependant devraient pouvoir se conforter mutuellement, voir leur symbolique reconnue, sans être, au moins dans les espaces périphériques, sans cesse confrontées aux messages univoques, destructeurs de particularités et de différences. D'elles dépendent en effet d'autres visions du monde, d'autres valeurs propres, modèles, normes, idéaux, utopies... qui permettent à chaque acteur individuel ou collectif de se donner une identité, d'entreprendre différemment. A partir d'elles il serait peut-être possible d'établir une nouvelle corrélation avec l'économie, de nouveaux comportements dans le prolongement d'autres structures idéologiques ou d'autres savoir faire. Est-ce un hasard si la concentration économique qui continue de s'opérer s'accompagne aussi d'une redécouverte de nationalismes, de régionalismes, ou tout au moins de nouveaux référentiels culturels - parfois religieux - permettant à certaines collectivités de se forger une autre identité. "C'est ce qui permet d'être sûr qu'on existe et, par

³ Plassard, F. "L'autonomie au quotidien", Chronique sociale, Lyon 1984.

⁴ Raffestin, G., Pour une géographie du pouvoir, Litec, Paris 1980.

conséquent, qu'on est capable d'agir, de décider... l'identité locale, c'est aussi un sentiment d'appartenance"⁵.

Interface entre territoire et culture, mais en même temps médiation par laquelle la culture peut agir sur le développement économique, l'identité, qu'elle soit collective, régionale, ou simplement villageoise, est susceptible de faire émerger au sein d'un groupe, en prenant comme référence un territoire, des mobiles d'action. On peut la définir avec Michel Bassand⁶ comme l'"image spécifique / assortie de normes, de modèles, de représentations, de valeurs.../ que les acteurs d'une région se sont forgés d'eux-mêmes... l'identité régionale n'est pas que culturelle, elle est aussi sociale; effectivement elle ne résulte pas seulement de la dynamique interne de la collectivité et de sa culture. Elle dépend aussi des rapports qu'elle entretient avec d'autres régions et avec la société globale... elle est autant déterminée de l'extérieur, qu'élaborée internement". Elle peut d'ailleurs tout aussi bien prendre appui sur un territoire rêvé ou imaginaire, ou avoir également une autre dimension que la seule territorialité et naître également du conflit ou de l'adversité comme l'a montré Jacques Beauchard⁷. Il s'agit alors de pouvoir se replier pour rechercher dans les savoir faire le moyen de dominer l'hostilité, de dépasser une situation de forte tension en recréant un consensus partiel capable de devenir le support d'une nouvelle dynamique. De cette aptitude à pouvoir passer d'une identité le plus souvent défensive à une identité offensive qui puise largement dans tous les soubassements culturels, semble découler l'art d'entreprendre, de jeter les bases, s'il le faut, d'un nouveau développement, d'un nouvel enracinement face à la prégnance

⁵ Souchon, R., Le défi rural, Agri-Nathan international, Paris 1985.

⁶ Bassand, M. et Guindani, S., Maldéveloppement régional et identité, Presses polytechniques romandes, Lausanne 1982.

⁷ Lors d'un séminaire tenu le 29.II.1984 à l'Université de Pau.

culturelle dominante que diffusent les centres. C'est certainement, nous le verrons, parce que la Soule a su ainsi secréter une identité offensive soutenue par un solide fond culturel, qu'une dynamique du développement local a pu naître et se concrétiser.

L'enjeu a consisté, pour les acteurs de cette vallée montagnarde, à être à même de transformer leur propre identité - une identité d'abord arc-boutée sur la préservation d'une langue, d'une tradition où famille et maison /l' e t c h e/ jouent un rôle fondamental, d'un art de vivre, d'une organisation collective, d'une certaine gestion et utilisation de l'espace - en une identité mise désormais en avant pour tenter de résister au changement et mutations incontrôlées /dans le domaine du tourisme notamment/, pour lutter contre les diverses formes ou tentatives de domination, pour rechercher les sympathies qui protègent ou les réseaux de complicité au niveau de l'appareil d'état, sauf dans les cas extrêmes d'hostilité déclarée vis à vis de certaines organisations. Parvenir à transformer les réflexes de défense, à les réévaluer pour être à même de reconsidérer une situation, d'en tirer parti et d'en faire une force neuve de proposition: tel peut être un des rôles nouveaux assignés à la culture dans ses rapports avec l'économie. Cela suppose une réappropriation - interiorisation de l'information et surtout une transformation des mentalités qui passe par la fierté d'appartenance et l'attachement à une région. Cette redéfinition positive de l'identité, qui s'est manifestée entre autres par la revendication "vivre, travailler, décider au pays" s'appuie sur la culture pour élaborer et promouvoir des projets socio-politiques de développement autonome, pour théoriser une action, pour produire un discours capable de justifier de nouveaux choix ou de trouver les compensations - gratifications nécessaires à toute réorientation ou à tout renoncement, qui vont de pair avec de nouvelles options de développement.

Lorsque des groupes passent le cap, se mettent ainsi

en mouvement, définissent une nouvelle démarche, ils dérangent les institutions autant que les organisations socio-professionnelles. Et il sera tout aussi difficile de gérer ces conflits que de maintenir l'objectif ou le projet initial, toujours soumis à de "bienveillantes" pressions.

Et puis ne nous leurrions pas, il est rare que l'ensemble du corps social adhère à cette nouvelle identité positive. "Lorsqu'un processus de développement se met en place, il est porté - à travers sa structure - par une de ses couches socio-économiques particulières" écrivent J. Mengin et R. Benjamin. Selon la conception du développement et les intérêts de cette ou de ces catégories sociales, le développement amorcé peut s'avérer très différent de la conception d'origine toujours quelque peu idéalisée et fédératrice. Il peut aussi être contrarié par certains débordements culturels. De ce point de vue l'exemple de la Soule sera aussi significatif.

LA DÉMARCHE POUR UN DÉVELOPPEMENT LOCAL EN VALLÉE DE SOULE

Au delà des images chocs et des explications tronquées que véhiculent les médias à propos de la violence et du terrorisme en Pays Basque, il convient de préciser que c'est une fraction de plus en plus large de la population des deux versants frontaliers qui revendique aujourd'hui plus d'autonomie, ne serait-ce que sur les plans économiques et culturels. C'est dans un tel contexte, quelque peu tendu depuis plusieurs années du fait des attentats ou des expulsions, qu'il faut situer la Soule. Cette province basque est seulement à l'échelle d'une vallée des Pyrénées Occidentales. Mais c'est une entité culturelle forte qui regroupe 43 communes et un peu plus de 14 000 habitants, répartis sur 2 cantons, celui de Pardets ou Haute Soule, celui de Mauléon en Basse Soule. Mais pour originale qu'elle soit et malgré une solide organisation sociale héritée du passé, la Soule n'échappe guère à l'évolution régressive qui se manifeste partout dans les autres

vallées pyrénéennes mais de façon plus précoce et souvent plus profonde. Ici, à terme, bon nombre des exploitations agricoles qui regroupent encore 27% des actifs et sont menacées soit par le vieillissement des derniers occupants soit par le célibat masculin. Elles ont pourtant une certaine spécificité avec cette orientation largement centrée sur l'élevage ovin, base d'une importante production laitière destinée à la transformation fromagère. L'industrie traditionnelle de l'espadrille et des articles chaussant /soit 25% des actifs/ y est devenue obsolète et connaît une crise latente qui perdure et s'accroît du fait de la concurrence internationale /Chine/. Quant aux services, ils suivent eux aussi la courbe démographique et pour la plupart s'étiolent ou disparaissent.

Face à une telle situation où la population sent confusément que les fondements mêmes de son avenir sont minés, une prise de conscience, déjà ancienne, c'est produite:

- Ce sont des maires qui se regroupent et s'interrogent sur leurs pratiques dûment encouragées par l'administration: plus ils bétonnent, plus ils bitument, plus ils équipent en se partageant des subventions et plus la courbe démographique va s'aggravant.

- Ce sont des agriculteurs qui - dès la fin des années soixante, commencent à mettre en doute la course sans fin à la productivité, laquelle ne règle aucun des problèmes du fait des aléas du marché ou de la trop faible valorisation des produits. Cette course aboutit par contre à l'élimination sélective de nombreux exploitants qui ne peuvent pas suivre.

- Ce sont des groupes souvent jeunes qui contestent et remettent en cause une sorte d'assignation obligée à la fonction touristique avec tous les effets destructurants qu'elle entraîne et la remise en cause de la cohésion sociale ou de ses fondements culturels.

- C'est surtout une procédure, celle des contrats de Pays et des plans d'aménagement rural qui supposent l'organisation d'une large concertation et la mise en place d'une animation.

Celle-ci sera particulièrement efficace en Soule et servira de catalyseur ou de déclic pour la mise en oeuvre de toute une démarche, de toute une nouvelle logique de développement, et ce malgré le conservatisme et les tentatives de blocage de certains élus.

Notre propos n'est pas ici d'examiner toutes les actions concrètes entreprises, ni de décrypter tous les antécédants et tous les aléas de la mise en oeuvre d'une expérience qui fut à bien des égards considérée comme exemplaire tant au niveau de la DATAR que de certains ministères. Nous voudrions nous attarder plutôt sur quelques aspects significatifs de l'inévitable interférence entre culture et économie.

Un des points forts de cette culture basque, ici essentiellement paysanne, réside incontestablement dans le souci de transmettre intégralement le patrimoine familial qui se confond le plus souvent avec l'indispensable outil de travail, les exploitations y étant de petite taille et donc toujours menacées par le moindre partage. Il a fallu faire appel à la traditionnelle cohésion de la famille et à la pression morale de toute une communauté pour échapper aux contraintes du Code Civil Napoléonien, et continuer de léguer la "maison" et toutes les terres attenantes à celui des enfants choisi pour assurer la perennité du patrimoine /généralement l'aîné qu'il soit fille ou garçon/. Quant aux autres frères et soeurs, ils se doivent d'accepter sans contrepartie et sans soultes la décision parentale qui les oblige le plus souvent à partir chercher ailleurs d'autres moyens d'existence.

Et c'est en reprenant cette tradition culturelle, qu'une OGAF⁸, mise en place auprès le Contrat de Pays s'efforcera aussi de préserver la transmission des terres sans suite en y facilitant l'installation de jeunes et en tout cas en évitant la vente à des étrangers voire à des "résidents secondaires". Tout ce dispositif sera complété en ce qui

⁸ Opération Groupée d'Aménagement Foncier.

concerne les bâtiments par une des premières OPAH /Opération Groupée d'Amélioration de l'Habitat/ réalisée en milieu rural afin d'y remettre en état le patrimoine bâti. Quitte à l'insérer dans un vaste programme de gîtes ruraux dont une gestion commune permettra de garder la maîtrise. Ainsi c'est une nouvelle approche du développement qui émerge de cette relecture d'une situation où s'affirme désormais l'importance de la préoccupation culturelle. Ainsi le fait touristique va être appréhendé sous un autre angle, préconisant d'abord un contrôle exercé par la population locale en même temps qu'une préservation du patrimoine ou de l'identité collective. Ces souhaits seront clairement exprimés dans le Plan d'aménagement rural qui souhaite:

"- un tourisme diffus, bien intégré qui s'adapte à l'espace et aux hommes de la vallée;

- des structures d'accueil dont les Soulesins gardent la maîtrise et la propriété;

- une animation conçue d'abord par et pour les Soulesins les touristes pouvant venir s'y intégrer".

Ces options se feront au détriment de la multiplication des résidences secondaires et des équipements lourds.

Ensuite, parce que depuis des "temps immémoriaux" la Soule constitue notamment en matière de pastoralisme, une véritable communauté valléenne, la notion de solidarité intercommunale y sera beaucoup plus facile à réactiver puisqu'elle fait aussi partie de cet héritage collectif. Celui-ci se manifeste encore de nos jours par la permanence d'une commission syndicale chargée de gérer quelques 15 000 hectares de forêts et surtout de pâturages d'altitude indivis. Toute la gestion collective de ces estives assurée par les représentants des communes reste fondamentale car elle permet grâce à la transhumance d'été, de décharger du troupeau les exploitations agricoles, au moment de la fenaison. La survie de bien des exploitations est étroitement liée à la pérennité de ces pratiques communautaires qui seules permettent une utilisation rationnelle et

complémentaire de tout l'espace montagnard disponible.

Outre la solidarité intercommunale, la transhumance d'été met aussi en oeuvre d'originales pratiques communautaires au niveau des c a y d a r s. Il s'agit d'unités pastorales groupant autour d'une cabane pouvant accueillir plusieurs bergers, un territoire de parcours. L'accès y est possible par la possession d'une part /cessible ou héréditaire/, mais ensuite toutes les décisions y sont prises collectivement, chacun effectuant à tour de rôle, les différentes tâches. Mais quelle que soit l'importance du troupeau, c'est toujours au prorata du travail fourni par chacun et non du capital /cheptel/ que sera ensuite partagée la production fromagère. Là encore une urgente prise de conscience était nécessaire pour éviter la vente de parts de c a y o l a r s à des non-Soulesins /chasseurs, touristes, maquignons, etc.../: seule une sensibilisation de nature culturelle put mettre un terme à ces nouvelles convoitises. Enfin, de telles pratiques ancestrales pouvaient facilement servir de modèle ou de référence, et favoriser l'adhésion aux structures coopératives qui seront mises en place. Certaines, plus élaborées sous la forme de SCOP /Sociétés Coopératives Ouvrières de Production/ s'inspireront aussi du modèle de MONDRAGON très largement développé au pays Basque Sud, y compris au niveau des tentatives de mobilisation de l'épargne locale.

Yves GUERMOND

LES CONTEXTES GÉOGRAPHIQUES DES POLITIQUES RÉGIONALES:
PROPOSITIONS D'ÉTUDES COMPARATIVES À ENTREPRENDRE

LA CONSCIENCE RÉGIONALE

Le facteur le plus évident du développement d'une politique régionale est l'existence d'une "conscience régionale". On trouve ce contexte, en France, dans des régions comme la Bretagne, la Corse ou le Pays Basque /ce dernier n'est cependant pas une région administrative/. On le trouve également en Pologne. Il faudrait apprécier /et cartographier?/ dans les deux pays l'intensité de ce phénomène de conscience régionale.

A côté de ces régions, il existe des régions qui sont d'origine purement administrative /l'Ile-de-France, la Haute-Normandie, dans le cas français/. Souvent ces régions ont un découpage instable dans le temps, ce qui est un facteur supplémentaire de leur faible enracinement dans la conscience populaire. En France, la "régionalisation" actuelle est récente, et, de plus elle est équivoque, puisqu'à côté des nouvelles régions, on laisse subsister les anciens départements, sans coordination organisée entre les deux échelons. En Pologne, les découpages régionaux sont particulièrement instables dans le temps, et ne peuvent donc permettre le développement de sentiments d'appartenance régionale. Cette situation caractérise les pays centralisés, et, curieusement, on ne trouve pas une semblable instabilité dans les pays fédéraux, où, pourtant la question des limites devrait tenir une plus grande place. Aux USA les limites des États ne changent jamais, malgré leur caractère très artificiel, et en URSS non plus /même dans le Caucase, où elles sont aussi artificielles/.

L'AUTONOMIE TERRITORIALE

Parler d'autonomie territoriale, c'est avant tout parler d'autonomie financière, or, dans l'état actuel de la documentation, on ne dispose pas d'une analyse comparée précise, pour les régions françaises et les régions polonaises, de la marge d'autonomie financière. On sait par exemple que, dans les contrats de Plan État-Région, le Limousin demande à l'État de financer 80% des "projets communs" à l'État et à la région, ce qui laisse peu de marge au pouvoir de décision régional.

Il faudrait déterminer l'articulation du niveau régional et des politiques d'État. Pour le réseau TGV en France, par exemple, les décisions de l'État l'emportent sur les politiques régionales; le futur TGV Paris-Londres évitera par exemple Amiens, qui est pourtant la seule capitale de région située à proximité de son tracé. Dans d'autres cas, les régions ont fait des investissements routiers, qui demeurent sous-utilisés à cause des politiques d'État; le pont de Brotonne, sur la Seine, entre Rouen et la mer, par exemple, n'est pas relié à une voie routière nationale importante. Comment s'effectue cette articulation en Pologne? Peut-on imaginer qu'une réflexion sur ce point permettrait le développement en Pologne d'une politique de responsabilisation au niveau régional, qui serait un moyen de sortir de l'impasse qui est observée au niveau national en matière de responsabilisation?

LA STRUCTURE INTERNE DES RÉGIONS

Certaines régions sont très hétérogènes: en Provence-Côte d'Azur, la côte, très attractive, s'oppose à un arrière-pays isolé; en Ile-de-France les aires métropolitaines /Paris-Sud, de Versailles à Melun/ s'opposent aux aires périmétropolitaines isolées /la Seine-et-Marne/. D'autres régions ont au contraire une trop forte homogénéité, qui ne les prépare pas à s'insérer dans une com-

pétition mondiale. Les deux contextes géographiques créent des conditions différentes pour la mise en oeuvre des "politiques territoriales", et il serait inefficace de discuter de "politiques territoriales" en dehors de leur contexte.

Il faudrait analyser les différences qui apparaissent entre la France et la Pologne dans les conceptions et les pratiques en fonction des types de régions.

L'ORGANISATION DU TERRITOIRE NATIONAL ET SON INFLUENCE SUR LES POLITIQUES RÉGIONALES

Le semis des métropoles et la façon dont s'organise l'espace polarisé est un autre facteur de développement des politiques régionales. Il faudrait comparer, en France et en Pologne, le rôle des villes dans l'organisation du territoire: certaines villes organisent mal le territoire: Calais, les villes du Loir-et-Cher, celles du Morvan, dans le cas français. Une étude systématique en France et en Pologne serait utile.

Il faudrait aussi définir la capacité de coopération des régions entre elles, à l'intérieur des espaces nationaux, et vis-à-vis de l'étranger. Cette coopération passe-t-elle toujours par la capitale d'État. Quels sont les exemples concrets, dans les deux pays, de coopération directe entre deux ou plusieurs régions?

On devrait enfin faire une place aux analyses du rôle de l'organisation des transports sur la mise en oeuvre des politiques régionales. Les figures qui suivent sont une tentative pour amorcer une réflexion comparative sur les différences d'accessibilité des espaces régionaux, et sur leur variation dans le temps. La carte de France /extraite de C. Cauvin et al./ montre l'hétérogénéité de ce point de vue entre les régions. Les cartes de la Pologne /d'après F. Joncour, 1988/ reposent simplement sur les temps de transport ferroviaire, en 1985 /avec, en comparaison, 1955/. En se fondant sur l'équivalence 60 km sur le terrain

= 1 heure de trajet, on voit que certaines régions s'éloignent de Warszawa en temps, par rapport à leur localisation sur le terrain, alors que d'autres s'en rapprochent. Pour 1985, la figure 4b fait apparaître la différence entre la frontière théorique déformée et la frontière réelle, pour l'accessibilité globale aux 4 villes de Warszawa, Gdańsk, Poznań et Katowice /la frontière théorique est obtenue par superposition des cartes de déformation à partir des quatre villes/. Cette frontière théorique présente un dessin en forme de "trèfle à quatre feuilles", avec un fort rétrécissement de l'espace le long de la ligne ouest-est URSS-RDA, et le long des magistrales nord-sud.

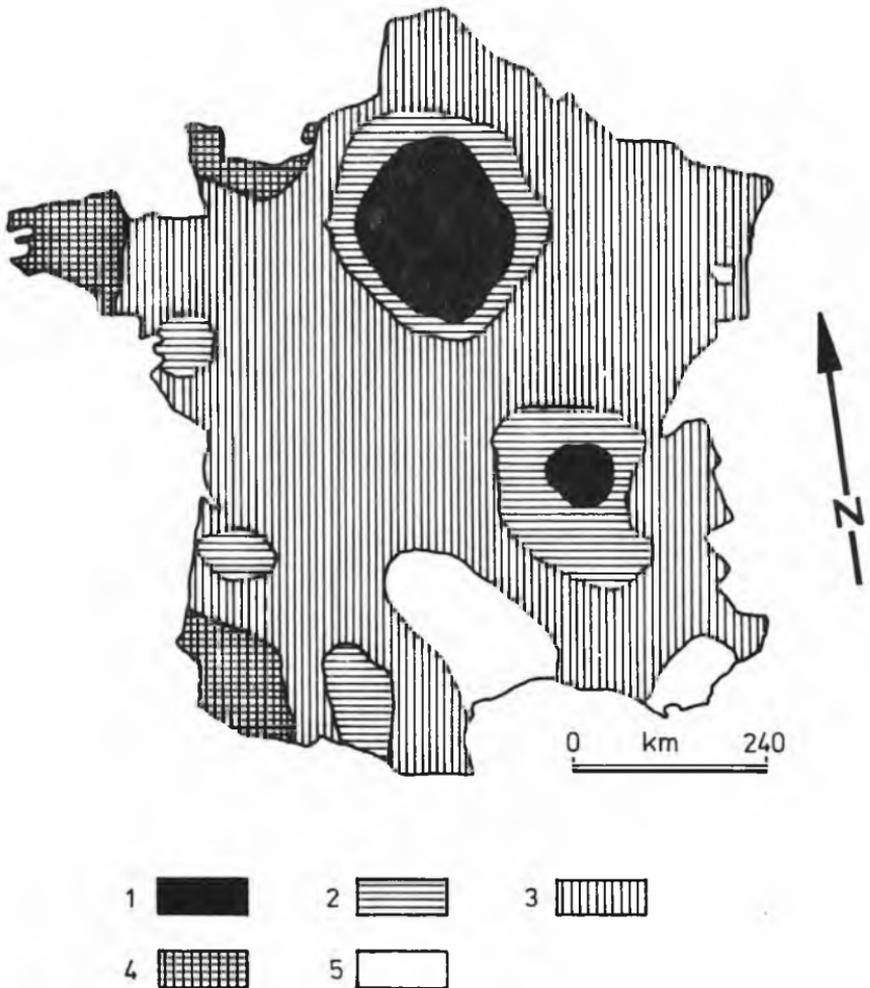
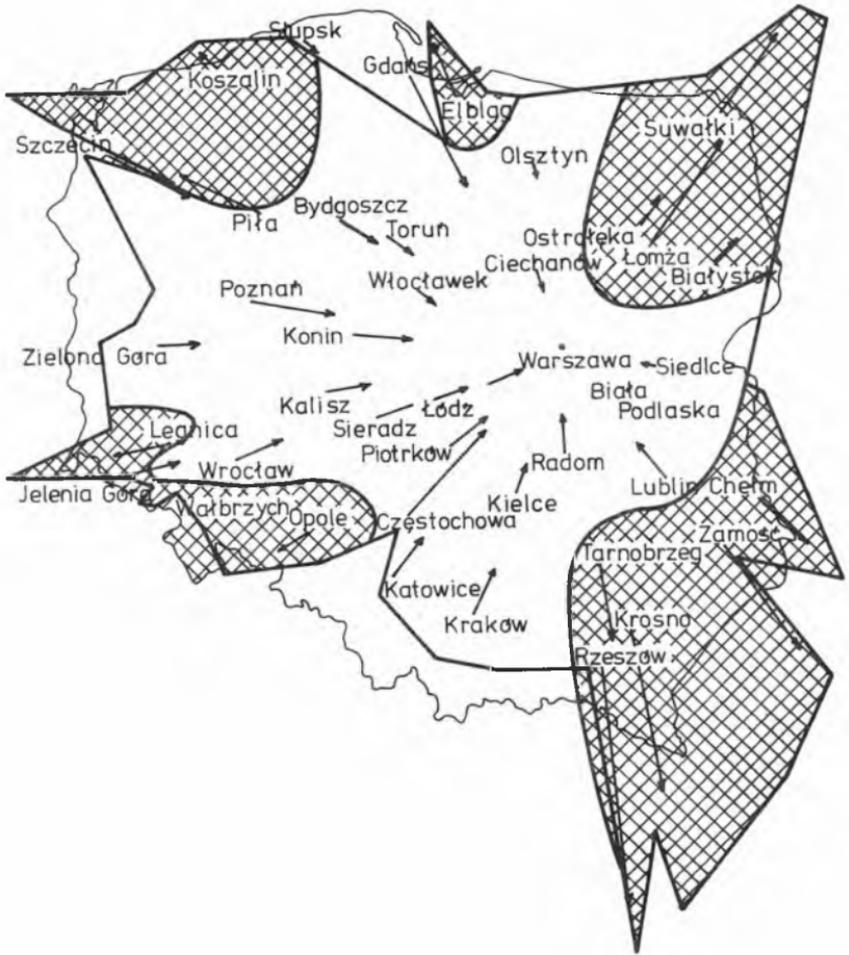
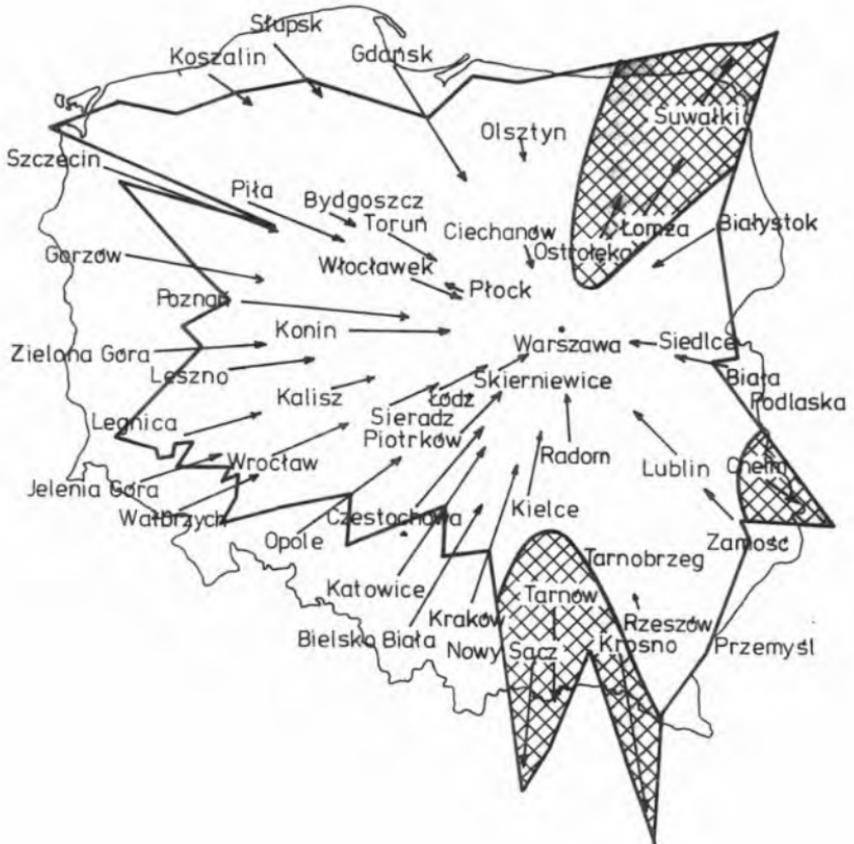


Fig. 1. Accessibilité générale. Variable cartographiée: temps moyen d'accès le plus court /aller et retour, en minutes/, entre toutes les villes sélectionnées /tous modes de locomotion confondus/. Classes en écart-type centrées sur la moyenne. Moyenne = 443; écart-type /s/ = 56. 1 - moins de 361, moins de $-1,5s$; 2 - 361, 416, $-1,5s$, $-0,5s$; 3 - 416, 471, $-0,5s$, $+0,5s$; 4 - 471, 526, $+0,5s$, $+1,5s$; 5 - plus de 526, plus de $+1,5s$.



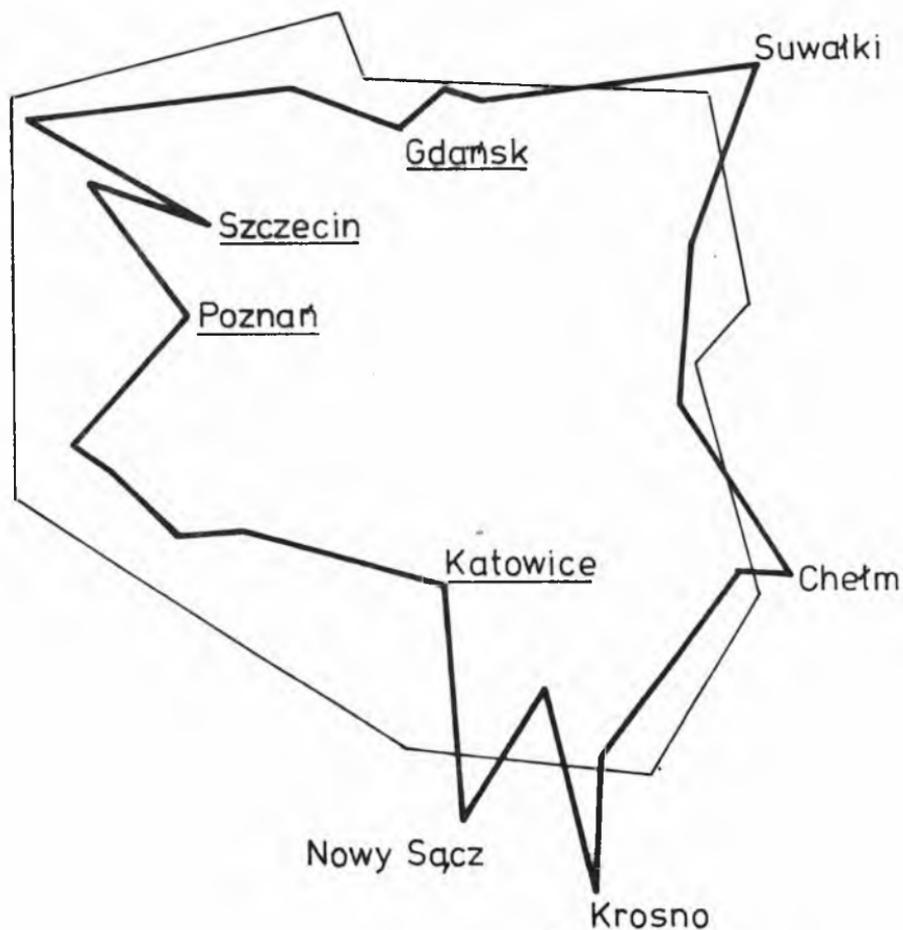
d'après Frédéric Joncour /1988/
Les transports ferroviaires en Pologne
MTG - Rouen /polyc./

Fig. 2. Carte de déformation de l'espace au départ de Warszawa en 1955



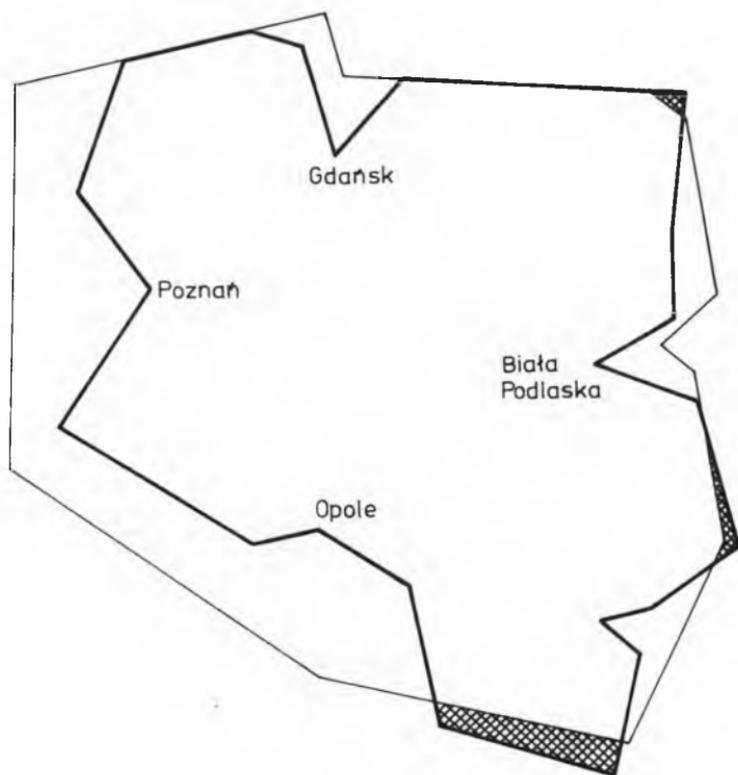
1 cm = 60 km = 1 heure

Fig. 3. Carte de déformation de l'espace au départ de Warszawa en 1985



frontière théorique

Fig. 4a. Déformation de l'espace au départ de Warszawa en 1985



frontière réelle - - - -
frontière théorique ———

Fig. 4b. Déformation de l'espace au départ de Warszawa, Gdańsk, Poznań, Katowice en 1985

