



laineyves@gmail.com

Contribution d'Yves LAINE

Réforme territoriale

Et si la ressource mentale du "génie régional*" était la véritable valeur ajoutée potentielle de la réforme des collectivités territoriales

* Oser poser le génie régional comme donnée d'entrée, c'est bien téméraire, au moins en France, où deux siècles de laminage mental ont effacé la plupart des identités. Définitivement ? Pas sûr... Dans le cadre de la mondialisation, l'Europe a plus que jamais besoin de mobiliser le mental de toutes ses composantes ; elle a également besoin que celles-ci transcendent les États en s'associant, ce qui peut être le cas, par exemple, sur l'Arc Atlantique ; elle a besoin que les Régions forment un essaim groupé d'abeilles butineuses dans le reste du monde, Asie, Afrique, Amériques. Elle a aussi besoin que les Régions voient en Elle un espace pas seulement normatif, mais véritablement utile. La réforme territoriale est justifiée, nous dit-on, par l'économie réalisée. Est-ce seulement un problème comptable ? L'auteur y voit la possibilité de révélation mentale des dynamismes et propose que la moins anesthésiée des Régions françaises, la Bretagne millénaire, joue un rôle expérimental de premier plan dans cette renaissance de la République.

I- Généralités sur la confiance

Dans les raisons invoquées pour modifier compétences et limites des Régions ou encore réduire les chevauchements administratifs, on a évoqué, pêle-mêle, les économies d'échelle, le rabotage nécessaire du mille-feuille territorial, la nécessité de poursuivre la décentralisation, l'harmonisation communautaire, une certaine "taille critique", l'exemple des Länder, l'émergence de la métropolisation, des grandes villes, la géographie, la justice, et aussi des économies de 15 à 25 milliards, que sais-je ?

Lorsque, dans une entreprise, on examine les compétences souhaitables aux fins d'établir un organigramme, sont-ce là des choses dont on se préoccupe ? Il n'y aura jamais trois ou quatre sortes de Directions avec accès direct au PDG et court-circuitant le "staff". Les premiers soucis seront la qualité des hommes, l'organisation de la coordination, la responsabilité au regard du seul objectif : le Marché.

De cela, dans l'organisation de la République, il n'a pas encore été question.

On n'a pas, non plus, commencé à considérer les trois critères d'efficacité qui sont désignés comme prioritaires par la Commission Européenne⁽¹⁾ à chaque fois qu'elle imagine la mise en place d'une action interrégionale, à savoir :

- l'intégration à l'objectif
- la coordination
- la coopération.

J'ai bien dit plus haut "interrégionale" car, d'organisation régionale interne aux États, les Institutions européennes ne sauraient, bien sûr, se mêler.

Cependant, dans l'État moderne qui pourrait préfigurer l'État européen de demain, la gouvernance et la nature des espaces géographiques infra-étatiques ne devraient-elles pas tenir compte de ces trois éléments ? Pour poursuivre l'allégorie de l'entreprise, l'ouvrier, le contremaître, le chef de service, le directeur ont chacun le pouvoir de proposer une modification de pièce. Mais la décision, elle, relève d'un PDG éloigné, inaccessible.

Comment réunir sous un même toit des groupes de citoyens qui auront envie d'aller de l'avant ? Comment procéder, si le défi commun entraîne un risque, pour limiter et partager celui-ci ? Comment se mettre d'accord sur les priorités et la hiérarchie des actions ? Où trouver les solidarités nécessaires ?

Dans l'entreprise comme dans une Collectivité, les conditions premières à une bonne coordination des efforts sont la solidarité et les alliances.

Où en trouve-t-on les bases et comment peut-on désigner le premier espace politique infranational, solidaire, pertinent, responsable, donc majeur ? Même s'ils ne sont pas tous les mêmes, même si aucun n'est parfait, les grands pays d'Europe, Allemagne, Espagne, et même le Royaume-Uni... ont évolué vers des systèmes intégrés qui marchent. La France, quant à elle, aurait pu, à la demande des Girondins, évoluer de même. Mais les Jacobins l'ont emporté en 1793 et ils n'ont jamais voulu, jusqu'à maintenant, répondre à la question, ni même la mettre à l'étude⁽²⁾. Cela va bien au-delà de l'aspect "dimensionnel".

Evidemment, la mise en concurrence de différents niveaux de dynamisme régional pourrait apparaître comme étant au détriment de la sacro-sainte doctrine de l'égalité, mais la France elle-même est-elle égalitaire ? Et ne devrait-on pas parler d'équité plutôt que d'égalité ? La géographie, d'abord, a doté les espaces de ressources différentes, ceux qui ont la mer et ceux qui ne l'ont pas, ceux qui ont du soleil, des ressources naturelles, etc...

Mais au delà de la survie, plus que la géographie c'est d'abord l'histoire qui a forgé les personnalités humaines, leurs visions du monde, leurs solidarités qui induisent entre des groupes un "niveau de confiance" leur permettant d'ébaucher un avenir, des plans. Ces solidarités s'exercent d'abord entre les porteurs de projets, mais elles ne peuvent pas, aujourd'hui, se couper de l'adhésion populaire qui, en dernier recours, en sera la principale garantie. Or l'adhésion populaire via un homme ou un principe hexagonal —l'esprit "républicain"— est, semble-t-il, devenue un mythe.

Jusqu'à Manuel Valls, notre République étant unitaire et égalitaire, un seul niveau de solidarité dite "nationale" était imaginable ; en imaginer plusieurs, a-t-on longtemps affirmé, menait fatalement au chaos.

Ce serait bien si la technocratie fonctionnait au sommet. Mais la confiance est déjà rompue au niveau national avec un système d'assemblée guère reconnu que par un adulte sur deux. Et bien moins si l'on parle des jeunes générations !

(1) *Rapport de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au C.E.S européen et au Comité des Régions concernant la valeur ajoutée des stratégies macro-régionales Bruxelles, 27.6.2013 {SWD(2013) 233 final}*

(2) *A l'exception de l'enquête -recherche fondamentale- que Maurice Couve de Murville, Premier Ministre du général de Gaulle, a diligentée en août 1968 aux préfets et qui a abouti au rapport "Votre avis sur la réforme régionale" publié en mars 1969. Le référendum du 27 avril sur le même sujet a eu les conséquences que l'on sait.*

Or souvent, la confiance, si elle se manifeste au niveau infranational, se fait reconnaître par le monde extérieur : les images transcendent la Loi et les siècles. Comme quand je parle des Jacobins : ils ont disparu depuis plus de deux siècles, mais leur image persiste, et elle est maintenant chargée de méfiance. Qui dit confiance dit aussi argent, investissement, emploi. Dans de très nombreux exemples concrets, le succès de filières économiques s'est appuyé sur un niveau de confiance qui ne devait rien à l'Etat, qui devait tout à la pertinence économique révélée par l'Histoire.

Le territoire géopolitique français est continu, égalitaire et pluri-hiérarchisé ; il ne marche pas bien. Au lieu de se concentrer sur les "vocations", les talents, voire le génie de chaque région, on leur a rogné les ailes sous prétexte d'égalité. Un seul exemple : est-il sans dommage pour la Bretagne que la mer ait disparu du paysage ministériel parisien actuel ?

II- La "disposition mentale" à la base de bien des énergies

Il est pour moi établi que confiance et solidarité sont les maîtres mots, avant même ceux de capital et de travail. Même si les premiers cités ne peuvent pas se passer des deux autres. Selon les États, selon les Régions d'Europe, ces valeurs anciennes existent et excitent fortement, peu, ou même pas du tout. Et pourtant...

Dans "La société de confiance"⁽³⁾, un livre déjà trentenaire, Alain Peyrefitte, quinze ans après le "Pouvoir régional" de Jean-Jacques Servan-Schreiber⁽³⁾, s'interrogeait sur les causes du développement des Etats et des Nations, et je cite un sous-titre : "*les économistes découvrent une inconnue : le mental*"⁽³⁾.

Et si les mentalités et les comportements, autant que capital, travail, ou ressources naturelles, valaient la peine qu'on s'y attarde un peu ?

Si l'on reprend le seul véritable effort de décentralisation en France, celui de 1982, on constate qu'il a péché sur le fond : l'erreur a été de porter sur le fonctionnement et pas sur l'investissement, qui aurait toujours du précéder, et dont la base est le terrain.

J'en reviens aux Institutions européennes qui dissertent maintenant sur la notion de valeur ajoutée. Tout récemment⁽⁴⁾, l'Assemblée parlementaire recommandait de "*prendre en compte la valeur ajoutée des régions historiques sur le plan culturel, linguistique, traditionnel et religieux, au moment de définir les structures ou entités administratives et/ou territoriales du pays ou de certaines institutions publiques*".

Résumons-nous : A de nombreuses reprises, des autorités politiques ou intellectuelles, non suspectes de complaisance à l'égard des valeurs abstraites, se sont prononcées pour que l'on prenne en compte des valeurs nouvelles dans la quête du développement. L'UNESCO, d'abord, avec son idée de partenariat pour la diversité culturelle, les Institutions européennes ensuite insistant maintenant sur la subsidiarité et les valeurs des peuples autochtones.

A Hangzhou (Chine) en mai 2013, se tenait le premier Congrès international spécifiquement consacré aux liens entre la culture et le développement durable, organisé par l'UNESCO. Les nombreux spécialistes y ont établi que les ressorts de la créativité sont largement d'origine culturelle et comportementale. La diversité culturelle entraîne le frottement des cultures différentes. Et lorsque, dans une société de plus en plus brassée, au bout du compte, c'est une culture d'État dominante qui l'emporte dans la formation des élites comme dans les décisions économiques, il peut s'ensuivre un véritable gâchis de productivité en bas de la pyramide.

(3) Alain Peyrefitte, éditions Odile Jacob 1995, où il approfondit les idées déjà abordées dans "Le mal français" (JJSS 1976) et "Le Pouvoir régional" Grasset 1971

(3) Citation "La société de confiance" chap.5 p.377

(4) Tout récemment, l'Assemblée Parlementaire discutant d'un texte "La situation des minorités nationales en Europe" résolution 1985(8.4.2014)10.3.2 (s'agissant des accords territoriaux et de la prévention des conflits)

Sur Internet, dans un "Lexique de l'Aménagement du Territoire Européen"⁽⁵⁾, on établit des principes généraux de gouvernance qui sont les suivants : cohésion économique et sociale, cohésion territoriale, développement durable, équité territoriale, subsidiarité. On remarquera encore que c'est l'équité territoriale qui est revendiquée et non pas l'égalité. La différence entre les deux, c'est une question de ressources dont les ressources mentales.

III- L'exemple à trouver, via les comportements

Une caractéristique très visible, et souvent majeure, d'une identité, c'est sa langue. Les locuteurs sont naturellement mobilisés pour la défendre ; aucun doute sur sa participation à l'identité. Mais au-delà de la langue, la "personnalité territoriale" propose-t-elle aussi une vision intrinsèque du monde et des êtres, qui se mobilise pour défendre cette identité ? Une telle démarche risque bien de n'être comprise que par quelques philosophes, et ceux-ci ne la relayeront que peu car leur langue est codée, et, de plus ils resteront frileux, de crainte d'être cloués au pilori pour délit de "dérive identitaire"⁽⁶⁾... Pourtant, qu'il s'agisse de la nature, de l'homme, de la famille ou du travail, ou encore de la littérature et du droit, il y a bien, dans de nombreux groupes régionaux, une "Weltanschauung"⁽⁶⁾ assez bien identifiée, qui induit des comportements, donc des dispositions. Est-ce mal ? Les comportements humains découlent de l'hérédité et des relations sociales historiques. Également la formation et le lieu jouent un rôle ; les habitants d'une région peu urbanisée n'auront pas les mêmes réflexes que ceux d'une région très dense. Le potentiel de synthèses sociales, et finalement de consensus et de confiance sera différent.

Mais comment pourrait-on déceler qu'un "mix" de comportements est plus ou moins porteur de dynamisme qu'un autre ? Question capitale mais pas vraiment élucidée.

Poursuivons l'exercice : on peut poser également que la curiosité est une donnée d'entrée capitale pour le dynamisme. En effet, curiosité implique analyse, qui elle-même induit la recherche, et cette dernière, innovation et progrès. La curiosité peut être innée ou acquise, mais où ? L'acquisition d'un comportement curieux, au-delà de la maternelle où elle procède du jeu, n'a pas vraiment sa place dans les écoles. Peut-être Internet est-il un bon outil, car la recherche des voies a pour aiguillon la curiosité, mais au-delà, et dans la pratique ?

Ce n'est pas faute de certains d'avoir, à l'égal des stratégies et tactiques, proposé aux cadres des entreprises des stages ou séminaires de créativité... Excellente chose. Ce n'est pas faute, non plus, d'avoir installé des "boîtes à idées" dans les lieux conviviaux. Mais est-ce suffisant ?

Une autre idée est que, si le sens du pouvoir plait bien aux riches, les vertus d'innovation, de créativité sont plutôt l'apanage des pauvres, parce qu'ils doivent faire feu de tout bois, élaborer des systèmes D. Cependant, comme nous vivons une époque où la recherche implique des technologies complexes, les trop pauvres n'y ont pas accès non plus.

Quels que soient les critères, on pourra en trouver bien d'autres, la question qui se pose encore, c'est le niveau géo-historique du groupe humain auquel il faut l'appliquer, que j'appellerai **le PGDE : le Plus Grand Dénominateur d'Eveil**. Et en France, il faudra trouver quelques candidats qui puissent servir d'exemple aux autres. N'est-ce pas plutôt cela que le Catalan Manuel Valls chercherait, au delà d'économies parfois contestées ?

(5) <http://www.ums-riate.fr/lexique> de Bernard Elissalde, Frédéric Santamaria avec la collaboration d'Aude Peyralbes

(6) *Dérive identitaire*. Toute affirmation d'une spécificité, encore plus s'il s'agit d'une qualité ou vertu est assimilée à une promotion ethnique par les mêmes qui justifient la même approche au niveau national

(6) *Weltanschauung* (vision du monde) : terme allemand désignant la conception du monde selon sa sensibilité particulière. "Avoir une conception du monde, c'est se former une image du monde et de soi-même, savoir ce qu'est le monde, savoir ce que l'on est" Carl Gustav Jung

IV- Le contexte étranger et mondial

Dans un débat télévisé récent, un géographe a expliqué que les critères de réussite n'étaient pas toujours ceux auxquels on pense. Certains Länder allemands seraient extrêmement dynamiques malgré leur petite taille, et même aux Etats-Unis, c'est aussi le cas. Le Delaware, avec moins d'un million d'habitants, est dans le peloton de tête.

L'OCDE a établi un classement des pays africains en matière de pauvreté et établi qu'il existe souvent un lien direct avec la décentralisation. Les États les plus centralisés (Centrafrique, RDC Congo, Niger, Burundi, Mozambique, Sierra Léone, Tchad) sont, malgré des richesses naturelles indéniables, les plus pauvres et les plus instables, tandis que les mieux décentralisés (Afrique du Sud, Kenya, Ghana, Sénégal, Namibie, Nigeria) s'en tirent bien mieux. Dans des pays de référence comme l'Inde, le Mexique, et même la Chine, la décentralisation est tout à fait probante, même s'il est vrai que les efforts doivent être conjugués avec d'autres luttes, contre la corruption ou la réduction des fonctionnaires d'Etat, par exemple.

L'autre donnée de la décentralisation est la faisabilité ou l'infaisabilité d'une Europe fédérale. Peut-on envisager, à terme, qu'elle cesse d'être une table ronde d'États ? Qui peut encore croire que, dans un monde mondialisé, on puisse persister dans cette forme de modèle aussi "euthanasiant" ? A quand les Etats Généraux de l'Europe ?

Aujourd'hui, mon quotidien Ouest France titre à la Une : *"Europe, le régionalisme se renforce. De la Belgique à la Corse, en passant par la Catalogne et l'Ecosse, l'idée indépendantiste défie des Etats-Nation"*. En effet, que l'Union continue comme cela, en décevant les Peuples, et elle se retrouvera "mitée", larguée par de vrais groupes solidaires, de vrais européens déçus, qui tenteront plus tard de la recréer par la base. Mais cela prendra au moins trente années... perdues.

En tant que Breton, je me fais souvent la comparaison avec la situation de la Bretagne en 1532. La défaite militaire avait amené la tutelle étrangère et nos dirigeants avaient compris que leur Pays ne pouvait s'en sortir que par le haut, c'est-à-dire la France. Cela a-t-il empêché la Bretagne d'exister et même de progresser pendant cinq siècles encore ? La France, donc, survivra à l'Europe par ses vertus propres, sa culture et sa langue et si elle regagne le respect, par l'amour. Pas en se crispant sur des concepts napoléoniens.

L'Europe, si elle naît vraiment, s'ajoutera aux États fédéraux dont la longue liste ne cesse de croître. Si elle le fait, et si la Chine, comme je le pense, transforme un jour son pseudo-fédéralisme Chinois en fédéralisme tout court⁽⁷⁾, celui-ci deviendra le système politique de référence, gouvernant les deux tiers des humains.

Les récentes gesticulations de la Russie ne sauraient masquer l'aspiration des peuples à la démocratie et au respect et, même si cela prend un peu de temps, le seul danger qu'elles représentent, espérons-le, en réduira les risques à force de pressions internationales.

V- Des critères du Génie régional à la candidature bretonne

Des "génies régionaux", en plus clair des personnalités régionales actives, il y en a quelques unes en Europe qui percent à l'international. Catalogne ou Écosse, mais également la Bavière, le Piémont, la Vénétie, le Pays de Galles, la Galice, la Bohême, qui sont bien identifiés dans le monde entier, peuvent montrer la voie.

(7) Proposition de l'ancien président Taiwanais Lee Feng Hui in "With the people always in my heart" 1999

En France, les personnalités régionales ont été si souvent écrasées et nivelées que très peu ont encore conservé des valeurs authentiques. La Bretagne a surnagé, et peut faire figure de modèle pour d'autres, non en se livrant à une quelconque aventure séparatiste, mais en se réconciliant avec l'idée d'une France devenue véritablement européenne et s'inspirant d'autres communautés. Je ne vois guère d'autre région française capable d'en inspirer d'autres, comme elle a essayé de le faire dans les années soixante au service d'une décentralisation malheureusement inachevée.

Pourquoi et comment la Bretagne entière peut-elle se faire et constituer un modèle ?

- D'abord parce que, forte de sa nature de "Collectivité unique" de 4.6 millions d'âmes, elle a, comme la vingtaine d'autres États ou Régions de même taille, les moyens de renforcer son attractivité dans ses domaines d'excellence qui se diversifient par rapport à ceux de la France (luxe, mode, cuisine, vins, automobile, TGV) et renforcent une image moderne et industrielle (mer et marine, aéronautique, agroalimentaire, biologie, physique, numérique).
- Ensuite, simplement parce que son territoire est déjà reconnu par la plupart des langues du monde (*Brittany, Bretaña, Брэтань, Bretania, Bretanya, Llydaw, Breten Vian, Breizh, Bretonio, Britainia, Bretania, Bretanha, Breetany, Burtaegne, Breton, 布列塔尼半島, ブルターニュ地域圏, Βρετάνη...*
- Aussi parce que son peuple a, de par le monde francophone et anglophone surtout, une renommée de gens exceptionnellement courageux, travailleurs et honnêtes, donc de confiance. Cette réputation s'est faite à travers les siècles, soit par le truchement des marins dans les ports, soit par la forte émigration que son peuple a subi et où les Bretons ont constitué une importante diaspora consciente de son origine.
- Parce que sa culture, jusqu'à notre époque, a réussi à se "vendre" dans le monde à travers sa musique, sa littérature, son tourisme, ses crêperies, etc... Ces qualités ne suffisent certes pas, en soi, à assurer la promotion d'une économie ou d'une culture, mais contribuent grandement à son succès.
- Comme l'indiquent beaucoup d'études sur les "petites économies" dont celles du Suisse Yves Fückiger⁽⁸⁾, la réactivité de celles-ci en matière concurrentielle, bénéficie de primes telles que l'importance accordée à l'efficacité productive, l'effet de taille sur les présomptions légales, les accords verticaux, etc...,
- Même si tout cela relève souvent de l'économétrie, de nombreux débats ont permis aux Bretons d'avancer, notamment dans des laboratoires d'idées régionaux comme l'Institut de Locarn, Bretagne prospective, le Club des Trente...
- La solidarité interentreprises a permis, notamment, de créer en Bretagne le seul label régional réussi : Produit en Bretagne.

L'origine de tout ceci peut probablement être très bien expliqué par des nouveaux sociologues et économistes qui intégreront des données d'entrée comme les visions du monde et le comportement, eux-mêmes hérités d'une longue habitude de vivre ensemble, où le Celtique le dispute au Latin, au Slave ou au Germanique, en faisant un produit humain spécifique. La traduction politique des rapports sociaux est forcément différenciée, ce qui est traduit par la devise de l'Union. La science économique, avant Gary Becker, ne parlait que d'échanges, de cycles et d'inflation, sa théorie du capital humain a tout changé.

Ces dispositions naturelles de la Bretagne, sans lesquelles on ne peut expliquer ni le CELIB⁽⁹⁾, ni la mobilisation culturelle bretonne, ni l'aventure maritime avec Brittany Ferries, ni la mobilisation citoyenne et associative, ni de nombreux succès de PME (alors même que l'incitation d'Etat y est faible, car la France est un des pays les moins décentralisés d'Europe, 17e rang), nous permettent d'imaginer que la Bretagne entière, avec d'autres, puisse jouer un rôle exemplaire et décisif dans la nouvelle organisation de la France et de l'Europe. C'est ce qu'exprimait récemment le journaliste Claude Askolovitch en disant que la Bretagne était le cœur de la France qui doit la récupérer si elle veut retrouver son équilibre.

(8) Yves Fückiger, (Département d'économie politique, Université de Genève) - *La politique de la concurrence d'un petit état sous l'angle économique*

(9) Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons - 1950-1985