

Cohésion sociale et territoriale dans les pays industrialisés



I | H | E | D | A | T | E
Institut des hautes études de développement
et d'aménagement des territoires en Europe

décembre 2010

Cohésion sociale et territoriale dans les pays industrialisés

Décembre 2010

L'État nation et la subsidiarité	4
Mieux vaut 90 roquets que 9 dogues	4
Petites nations...	5
Réussir, c'est ne pas être solidaire	5
Éléments de débat	6
Autonomie locale et cohésion territoriale : où sont les équilibres ?	7
De l'État centralisé à l'État mixte	7
Retrait de l'Etat	8
Logiques et modèles en tension	10
Répercussions sur les infrastructures et les mécanismes de solidarité	10
Éléments de débat	11
La SNCF entre compétitivité et solidarité	12
Compétitivité et solidarité	12
Réinventer les correspondances	13
Éléments de débat	14
L'Italie : la sécession silencieuse ?	15
Solidarités inter-territoriales ?	15
« Sans l'Italie, Fiat irait mieux »	16
Mise en scène de la culture	16
Éléments de débat	17
Vers des nations post-étatiques ou des États post-nationaux ?	18
Nouveau cycle de l'État-nation	18
Des contradictions à résoudre	19
Éléments de débat	20
La fragmentation des nations : quels risques stratégiques ?	21
Comment se crée un État ?	21
Risques de la multiplication étatique...	22
...et conflits	22
Éléments de débat	23

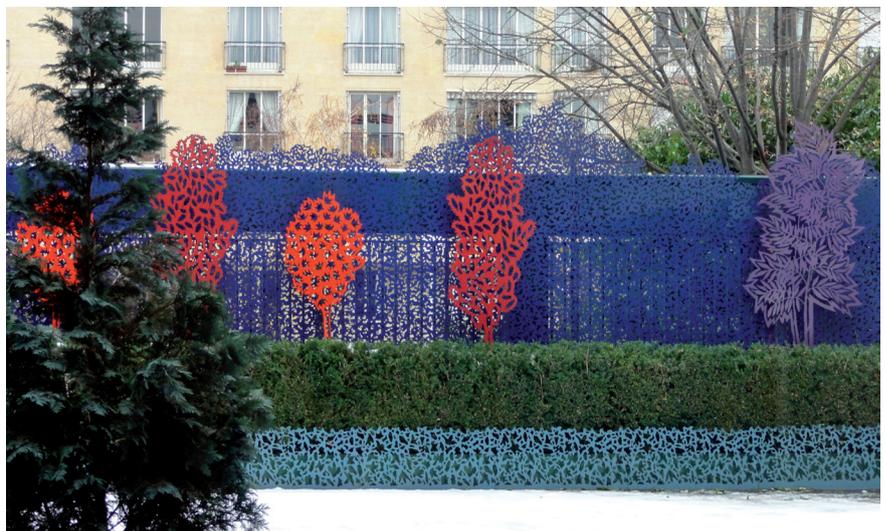
Les États Nations sont doublement bousculés : la solidarité sociale est toujours en chantier, devant s'ajuster aux évolutions sociales et biologiques ; la solidarité territoriale est fortement questionnée dans la plupart des pays voisins de la France : en Espagne, les autonomies basques et catalanes cherchent les voies d'accroissement de leur souveraineté ; en Belgique, la Flandre d'abord, mais désormais la Wallonie, sont à la recherche d'une formule d'État minimal ; en Italie, les régions du Nord et du Centre restent tentées par une autonomie financière plus forte encore ; en Allemagne, certains Länder s'estiment trop ponctionnés par les transferts vers l'ex-Allemagne de l'Est. Dès lors, les interrogations sont nombreuses sur la permanence des formes héritées de l'État nation et de l'État providence. Le développement des territoires se fait-il nécessairement au détriment de l'État Nation ? Les régulations et les solidarités construites autour des systèmes de transfert et de sécurité sociale sont-ils de feins au développement et à l'initiative ? Doit-on absolument choisir entre dynamisme territorial et solidarité nationale ? L'un des thèmes au menu de cette réflexion sera celui des infrastructures : que deviennent les infrastructures nationales dans une logique de partage ? L'héritage de l'État Nation n'est-il pas fait aussi de solidarités fonctionnelles, difficiles à fragmenter ? L'infrastructure, n'est pas ce qui reste de la Nation quand elle subit un processus de démembrement territorial ?

Yves Krattinger, sénateur,
Président du Conseil Général de la Haute-Saône

Laurent Davezies, professeur au CNAM



« Régionalisation », « décentralisation », « métropolisation » : plus que les mots en « isme » ou en « tique », des mots qui pointent l'action, le mouvement. Le faire plus que l'être. Que devient alors l'être de l'État (de *status rei publicae*, condition des affaires publiques) ? Évaporeré ? Fragmenté ? S'il semble perdre la main, ce serait au bénéfice de nouvelles stratégies, en se déprenant d'une partie de ses prérogatives et, au nom de l'autonomie, les déléguant à ses sujets, collectivités ou simples citoyens. La question est alors de savoir ce qui donne cohésion aux sociétés, aux nations, aux groupes sociaux : appartenances communautaires, intérêts économiques ou adhésion démocratique.



L'État nation et la subsidiarité



Le principe de subsidiarité, longtemps inscrit comme un dogme de bonne gouvernance de l'Union Européenne, n'est-il pas au bout du compte une machine de guerre contre les États Nations ? Peut-on envisager une coexistence entre un principe de solidarité nationale et un principe de subsidiarité territoriale ?

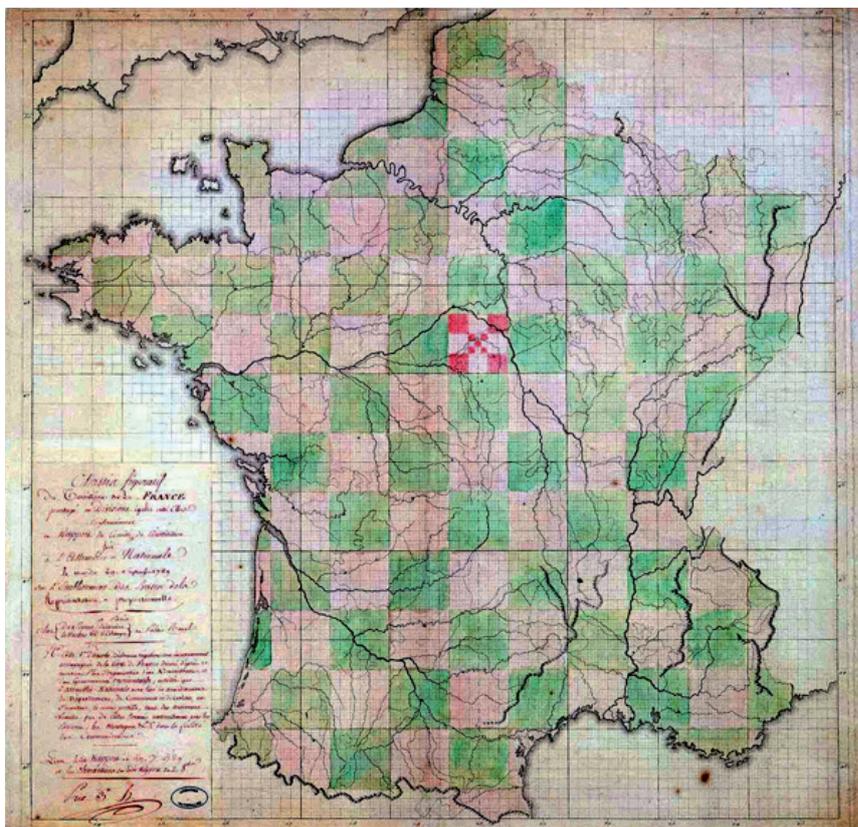
État, nation : la tendance est à la fragmentation. Le nombre d'États, au XX^e siècle, a explosé. Entre 1920 et 1937, soixante-trois États avaient adhéré à la Société des Nations (SDN). L'ONU actuellement comptabilise cent quatre vingt douze États membres, tandis que la CIA dénombre deux cent cinquante drapeaux nationaux...

Qu'est-ce qu'une nation ? Plusieurs écoles répondent. « Un peuple, un sang, une culture », ou « le consensus d'une population pour vivre ensemble ». Pour Ricardo, la nation est un bloc de facteurs de production.

Se pose alors la question des identités. L'identité passerait par la langue ? Mais si en Europe on avait autant de nations que de langues, l'Union fédérerait un millier de nations. Dans le monde se parlent encore, selon les sources, entre six mille et huit mille langues. Si l'on a, en moyenne, une nation pour quarante langues, c'est que les nations sont, édifices fragiles, des agrégats de populations, de cultures, d'ethnies. Quant aux identités régionales, elles sont encore plus nouvelles et ne constituaient pas, dans les temps antérieurs, une grande question politique.

Mieux vaut 90 roquets que 9 dogues

L'État en construction rabote les identités territoriales. Le projet de découpage départemental établi par Sieyès en 1791 ne s'encombre pas de frontières régionales, divisant le territoire en carrés de cinquante



kilomètres de côté ! Avec pour devise : « Mieux vaut 90 roquets que 9 dogues ». Tout a été fait pour réduire les identités régionales¹ : dès lors qu'une ville devient lieu de pouvoir, on suscite la concurrence d'une autre ville. Au XX^e siècle, il en va autrement. En 2003, on comptait déjà environ deux cent cinquante mouvements régionalistes « à risques ». L'Europe est loin d'être la plus atteinte. Certains pays sont à l'abri : les États-Unis, avec un territoire immense et une population diversifiée, ne connaissent pas ces régionalismes.

Pour les économistes, la nation n'existe pas. Stuart Mill parle de « sympathie mutuelle entre individus ». Quand ils l'envisagent, ils sont plus favorables aux grandes nations, estiment que les indépendances nouvelles font reculer les pays. En 1989, quand le Kazakhstan devient indépendant, Nicholas Stern est sans appel : « L'accès à la liberté est très coûteux sur le plan économique ». De même qu'à l'affranchissement des esclaves a succédé une période de misère de trente ans. En Russie post-soviétique, l'espérance de vie a chuté de dix ans.

Petites nations...

Et pourtant, les petites nations s'en sortent très bien : le Lichtenstein, le Luxembourg, le Qatar, Jersey ou les Bermudes affichent une santé insolente. Singapour a un revenu de cinquante quatre mille dollars par habitant, quand la Malaisie s'en tient à une moyenne de quatorze mille. Les petites nations sont adaptées à la guerre économique – un genre de guérilla – et elles ont le vent en poupe, même si l'on débat des avantages et des inconvénients de la petite taille. Le point limite, la sécession, est peu traité par les économistes². De même qu'il existe peu de travaux sur les grands ensembles englobants. Quelles caractéristiques ont les petites nations ? Ne pas partager leurs avantages comparatifs, fonctionner sur une rente, être – peut-être – favorables à l'innovation et contraintes à se préparer à la mondialisation en étant plus compétitives, s'adapter au marché : le Luxembourg, par exemple, sans produire grand-chose vend tout et achète tout. Toutefois, les charges de service public sont plus lourdes (par habitant), et la petite nation est vulnérable : c'est un pays achetable, y compris par des intérêts privés, voire illégaux. C'est un pays spécialisé, ce qui est relativement dangereux. La corruption et l'argent sale peuvent s'y développer.

Réussir, c'est ne pas être solidaire

L'immigration n'a pas varié depuis cinquante ans, elle représente 3 % de la population mondiale. La mondialisation aurait dû s'accompagner d'une explosion de l'immigration, mais les obstacles se sont multipliés en même temps que les frontières.

La question par excellence posée par le périmètre des nations est celle de la solidarité : la mondialisation, ou même les unions comme l'Union européenne ou l'ALENA ont un effet très net sur le fonctionnement des solidarités. Mais la règle du jeu a changé, qui remet en cause les solidarités entre régions : le système keynésien territorial est un système fermé. Quand le Mexique s'est ouvert à la mondialisation, le sud du pays a touché des fonds et acheté des produits chinois, tandis que le nord, en compétition avec le Texas, avait besoin de ressources importantes

¹ cf Félix Damette, La France en villes, La Documentation française, 1994

² voir Philippe Estèbe, Gouverner la ville mobile, PUF

pour investir : la redistribution a pénalisé le nord. Il en est allé de même en Espagne. Quel intérêt, alors, à jouer les solidarités ? En Europe, c'est encore pire³ : les régions sont en compétition ouverte. Le Languedoc dispose de 10 % de plus que son revenu primaire, mais la Catalogne perd 10 % : du fait d'une frontière, l'intégration devient déstabilisante. L'Europe intervient dans les régions les plus pauvres, où les États interviennent déjà, créant des conditions de concurrence déloyale. Dans chaque pays, les régions riches paient pour les régions pauvres. Les régions les plus riches deviennent aussi les plus véhémentes : la Flandre, la Lombardie, le Trentin, la Catalogne, le Pays basque... On voit monter les identités régionales et des conflits régionalistes pré-nationaux, les solidarités passant à l'arrière-plan. Réussir, c'est ne pas être solidaire.

Éléments de débat

Est-ce inéluctable ? En effet, on ne voit guère de mouvement identitaire dans les grandes régions métropolitaines : l'Île-de-France, Londres et New-York vont plutôt bien : on n'a jamais vu un francilien, un londonien, un new-yorkais revendiquer l'autonomie. L'idée de créer des petites nations est celle de villes de second rang, Barcelone, Milan...

Les efforts de cohésion ont des avantages : si la France des années cinquante n'avait pas créé de dispositifs de solidarité, aurait-elle conservé sa croissance économique ? Les systèmes de redistribution et de mutualisation permettent à des territoires meurtris de se remettre en selle, ce qui représente un bénéfice pour tous. L'Irlande, aujourd'hui, n'a aucun relais de croissance dans son périmètre, et doit faire appel à une solidarité externe, système assurantiel de solidarité sur la longue durée. Le fédéralisme américain, également, est très redistributif : on a beau entretenir l'illusion que les États-Unis se sont construits par l'addition d'États, c'est en réalité le mouvement fédéral qui assure la cohérence. Si un tremblement de terre survient en Californie, les aides sont immédiates. Ce système d'absorption des chocs est absent à l'échelle de l'Europe. L'euro ne donne qu'une capacité limitée d'amortir ces chocs. C'est cruel sur le plan social comme sur le plan territorial, puisqu'il est impossible de dévaluer une monnaie. Est-ce le sens de la phrase de Fiat : « Sans l'Italie, Fiat se porterait mieux » ? Turin a beaucoup redistribué vers le sud, mais le sud désormais n'achète pas turinois !

³ cf « Rapport Sapir » : <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>



Comment s'articulent en France le processus d'autonomie locale et la transformation des fonctions étatiques de cohésion et d'équité sociale et spatiale ? Le « retrait de l'État » correspond-il réellement à une perte d'efficacité des dispositifs de cohésion et d'équité territoriale ? L'autonomie des collectivités locales joue-t-elle pour ou contre la solidarité nationale ? Comment les fonctions nationales et territoriales peuvent-elles évoluer ? L'exemple des transports et des infrastructures seront mobilisés en illustration.

Autonomie locale et cohésion territoriale : où sont les équilibres ?

Autonomie locale et transformation des fonctions étatiques de cohésion et d'équité sociale et spatiale : on est face à un paradoxe. Autonomie locale et cohésion territoriale ne sont-elles pas des notions opposées ? Prôner l'autonomie radicale, n'est-ce pas nier l'État, et inversement ? Le débat peut être vif... Les États se sont structurés selon deux logiques juxtaposées : États unitaires, dont la France, États régionaux ou fédéralistes. L'équilibre entre les deux concepts est à négocier.

Repartir de l'histoire, de quelques dates-clés, n'est pas superflu. La France n'est pas la Gaule, sauf à adhérer aux mythologies. La France s'est construite aux forceps, par rattachement des provinces, par assemblage de féodalités ramenées à une loi unique, à des institutions, à une administration, à une police, à une gendarmerie, et parlant une langue unique : le français. La conscription était destinée à fusionner tous les peuples « provinciaux » dans une seule armée. Ce qui réussit à forger une histoire unique, alors que, par exemple, l'histoire de la Franche-Comté a plus à voir avec la Hollande ou l'Espagne. Le modèle est redoutable, il a permis à la France, une France brillante et prospère, de dominer, dès la fin XIXe siècle, avec les avantages et les inconvénients de la domination. Il s'est maintenu à travers deux guerres mondiales. Longtemps les Français ont accepté le centralisme, l'idée que Paris était cernée par le désert français. Mais il s'agit d'un étatsisme violent, d'une sorte de soviétisme dans le fonctionnement de l'État, les libertés en plus.

De l'État centralisé à l'État mixte

Cet état de fait a-t-il constitué une protection contre les inégalités territoriales ? Non. A-t-il donné de la cohésion sociale ? Oui. Le manifeste du CNR dit bien qu'« il faut fédérer », ce qui tient en une page : et tout a été fait, la sécurité sociale, le droit du travail... Avec la création de la DATAR, on commence à définir des « métropoles d'équilibre », qu'on appelle enfin métropoles : la liste en est toujours la même. Le concept induit des fonctionnalités nouvelles en termes de transports : avec l'amplification du TGV et le développement d'aéroports internationaux, les métropoles voient les universités et les centres de recherche prendre du poids. Mais pour que tout cela fonctionne, il faut des territoires associés. En 1969, le référendum rejette la loi de régionalisation. Jusqu'en 1981, il sera impossible de changer la donne. En 1982, la loi de décentralisation sera d'une urgence absolue. François Mitterrand a ce mot : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas défaire ». Cette loi est un acte fondateur : les régions reçoivent un statut de collectivité territoriale. Elles seront plus tard inscrites dans la constitution. Les départements reçoivent enfin un exécutif : auparavant, c'était le préfet qui préparait les dossiers et les exécutait... Toutes les relations entre l'État et les collectivités locales, qui ont des compétences financières et peuvent lever des impôts, en sont bouleversées.. Les collectivités ont des compétences administratives et disposent de moyens humains. On passe d'un État

centralisé à un État mixte. Était-ce un bon choix, ou un non-choix ? L'État, comme la haute fonction publique, redoutent ce qui peut se passer : « il va falloir surveiller... ». Pourtant, en ce qui concerne les archives ou les médiathèques, la compétence est seulement départementale, avec des audits, des recommandations, des inspections... mais pas de surveillance administrative. Il aurait pu en aller de même pour les routes (n'était le corps des Ponts et Chaussées !), le social, la santé, la culture, le sport, le tourisme... réduits à des « services déconcentrés » : ces doublons paralysent et coûtent cher.

Retrait de l'Etat

L'exemple des routes est intéressant : dès 1978, trente mille kilomètres de routes nationales ont été transférées aux collectivités. En 2004, un deuxième transfert est effectué, dans la négociation. La question était difficile pour l'État. Les territoires ont bien réagi, et c'est ensuite TER et services de cars qui ont progressé. La cohésion sociale a été plutôt améliorée.

Les collègues ? L'État s'est défaussé, étant peu attaché à cette mission et à un système très éclaté. Mais les principaux de collège sont restés du côté de l'État, ce qui est plutôt inconséquent.

Les allocations de solidarité ? APA, RMI, RSA... Ces transferts vers les collectivités constituent-ils un progrès ? Les départements ont pu montrer leur efficacité et remplir leurs missions. Mais l'État ? C'est lui qui a fixé les règles nationalement, sans y mettre les moyens, sans laisser de marge d'interprétation. Ce qui ne joue pas le jeu de la cohésion sociale : entre les Hauts-de-Seine et la Haute-Saône, les différences sont grandes.

Peut-on parler de « retrait de l'État » ? Qui est décentralisateur ? Qui ne l'est pas ? On rencontre les deux attitudes à gauche comme à droite. Les technostructures sont toujours technocentrées : c'est vrai dans les régions et les départements comme dans les entreprises. Les citoyens sont-ils décentralisateurs ? Sans doute sont-ils, eux aussi, partagés. Ce partage, s'il ne provoque pas de perte d'efficacité, fragilise l'édifice, pour plusieurs raisons : les difficultés financières de l'État, qui fixe les règles, et les défauts des dispositifs de solidarité. L'État, malgré la péréquation des budgets, n'y arrive pas. Du coup, les territoires riches s'enrichissent plus vite, et les écarts s'accroissent.

Quelles recommandations émettre ? À l'État, de se centrer sur ses compétences régaliennes ; de supprimer les services déconcentrés au bénéfice du transfert des compétences réglementaires ; aux collectivités, de s'arranger entre elles pour établir les péréquations.

*« Devenons-nous tous démagogues ?
Le même texte pour tous les territoires,
c'est notre héritage jacobin, mais
une loi unique ne va pas avec une
France éclatée. Quand les alliés ont
refusé que l'Allemagne reparte dans
les catastrophes, ils ont imposé une
petite capitale : Bonn. Si la France veut
être bien gouvernée, faut-il mettre la
capitale à Vesoul ? »*

Yves Krattinger



« Ceci n'est pas un pays... »

La Belgique est-elle un laboratoire du futur des États Nation ? Le néo-régionalisme, manifesté notamment en Flandres (mais qui gagne de plus en plus les francophones) porte-t-il un processus de destruction de l'État Nation ? Quels sont les modèles politiques de « remplacement » ? Comment peuvent évoluer, dans ce processus d'évidement de l'État Nation les dispositifs d'assurance (retraites, sécurité sociale, assurance chômage), les dispositifs de redistribution entre territoires et les réseaux d'infrastructure, héritiers de l'État unitaire ?

Étonnante Belgique, dont on s'étonne du fonctionnement ! Dont on s'étonne de la double voie communautaire et régionale. L'État belge émerge dans la révolution de 1830 : non sans quelques péripéties, c'est un État-nation francophone centralisé qui se met en place. Phase française qui structure l'administration sur le modèle français, même si quelques peuplades parlent des langues différentes. Voilà l'échec. La population flamande mettra cent à se trouver une identité... et la Belgique existera à partir de leur négation, alors même que s'affirme, de manière souvent dramatique, un mouvement flamand. Dans les années 20-30 le principe de la territorialité linguistique est finalement accepté : on parlera flamand en Flandres, français en Wallonie, français et flamand à Bruxelles. Dès 1932, à Gand, on parle flamand au tribunal comme à l'université. Mais c'est en 1962 que la frontière est figée dans la loi, et que cessent les recensements linguistiques. Bruxelles s'internationalise, le slogan « Stop à la tache d'huile francophone » apparaît. Premier moment de la fédéralisation : 1970, avec la création d'entités fédérées pourvues de compétences propres, d'un parlement, d'un exécutif. On a alors les Flamands au nord, les francophones au sud, les germanophones, au nombre de soixante dix mille, à l'est. Bruxelles devient région linguistique bilingue. C'est l'aboutissement de la logique communautaire...

Cette histoire est à lire selon une autre ligne temporelle. Jules Destrée⁴, en 1913, écrit au roi qu'il n'y a plus de Belges, seulement des Flamands et des Wallons. La guerre éclate, et les problèmes de compréhension des ordres sont mis en évidence – sans compter les problèmes issus de la collaboration avec l'ennemi allemand. Le déclin industriel wallon s'accroît, en premier lieu dans le textile. En 1950 se pose la « question de royale » : en raison des attitudes suspectes du roi pendant la guerre, on s'interroge sur la pertinence de son retour. Un referendum donne la réponse : c'est « oui » à 57 %, mais de manière contrastée entre nord et sud. L'année 1960 est l'étape suivante, avec une économie wallonne en déclin, une grève générale, quatre morts et une gestion peu soucieuse des intérêts du sud. L'affirmation territoriale mène, en 1980, à la création de trois régions sur lesquelles l'État central a peu de pouvoir de tutelle, puis en 1989, à la création de « Bruxelles, région capitale » et bilingue. La révision constitutionnelle de 1993 fera de la Belgique un État fédéral muni de trois drapeaux.

Depuis 1993, les tensions se sont apaisées, mais chaque territoire suit sa propre trajectoire. L'histoire enseignée en Flandres n'est pas celle enseignée en Wallonie ; les médias sont distincts, les actions culturelles aussi. Le fait régional bruxellois s'affirme. L'institution royale, contestée, s'affaiblit. En Flandres, pourtant, l'homogénéisation linguistique n'est pas achevée. L'arrondissement de Hal-Wilvorde reste bruxellois... Pendant ce temps s'internationalisent les enjeux sociaux et économiques.

⁴ « Sire, laissez-moi Vous dire la vérité, la grande et horripilante vérité: il n'y a pas de Belges. »

Logiques et modèles en tension

Logique communautaire et dissolution de l'État : ce modèle laisse entrevoir un hyper-fédéralisme fondé sur deux grandes communautés. Maintien de l'État et logique régionale : on aurait alors un fédéralisme équilibré, avec trois ou quatre régions.

Dans la perspective d'une dissolution de l'État, quels scénarios envisager ? La Flandre peut-elle se déclarer indépendante ? La fermeture des wallons à toute négociation a favorisé l'émergence d'un parti extrémiste du côté flamand. La Wallonie dispose-t-elle d'un « plan B » ? Avec, ou sans Bruxelles ? Faut-il rattacher la Wallonie à la France ? Mais alors, que fait-on de Bruxelles ? Un district européen ? Tout cela peut aller très vite... même si, de manière paradoxale, peu nombreux sont les citoyens belges à souhaiter la fin de la Belgique.

Répercussions sur les infrastructures et les mécanismes de solidarité

Auparavant, les grands investissements se faisaient au niveau central, dans une logique d'équilibre entre le nord et le sud. C'est désormais terminé, à l'exception du rail. La SNCB a, en matière d'emploi, retenu un critère démographique, avant d'opter pour l'égalité numérique : un Wallon pour un Flamand. Le RER bruxellois, qui concerne trois régions, investit fortement au nord, mais les trois régions partagent la dette. Quant au réseau routier, il est entièrement régionalisé. Bruxelles, avec un réseau congestionné, réfléchit au péage urbain ou à la vignette autoroutière. L'aéroport de Bruxelles est saturé. Malgré quelques succès – l'aéroport de Charleroi et le RAVEL (Réseau autonome de voies lentes⁵) pour la Flandre, les ports de Zeebrugge et Anvers ou la liaison Seine-Escaut pour la Wallonie – la mobilité belge souffre de saturation.

Jusqu'à nouvel ordre, la plupart des dispositifs de redistribution sont du ressort du fédéral : le versement des allocations de chômage, la santé, les pensions, les allocations familiales... C'est sur ces points que portent les débats : les négociations pour une régionalisation portent sur l'emploi, le marché du travail, la justice...

Faut-il parler d'exotisme belge ?

« Si l'on regarde la tendance à long terme, on peut dire que la Belgique est en train de s'évaporer »

⁵ <http://ravel.wallonie.be/opencms/opencms/fr>

Éléments de débat

Quel a été l'élément prépondérant de cette histoire ? Quelles résistances se manifestent ?

L'élément déclencheur a été lancé par les médias, dans un grand effet de dramatisation sur la coupure en deux de la Belgique. Dramatisation possible en raison de plus de trente ans d'affirmation d'une logique communautaire.

Les syndicats sont une force importante de résistance, hostiles à la logique communautaire. Curieusement, on ne voit pas, lors des élections, de montée de l'abstention : les citoyens ne rejettent pas le politique... Mais on note une certaine lassitude.

Dans l'hypothèse d'une scission, quel modèle serait adopté ?

La Wallonie pencherait pour l'Irlande, la Flandre pour le Danemark. Mais l'identité wallonne est quasi-inexistante : est wallon celui qui vit en Wallonie. Reste la communauté germanophone, très protégée, qui se verrait bien affiliée à la Wallonie, ou en quatrième région.



Le train est le moyen de transport du XXI^e siècle, il suffit, pour s'en convaincre, de voir la multiplication des projets de lignes à grande vitesse et la concurrence des constructeurs de matériel. Mais le train ne sert pas qu'à desservir les métropoles. Il continue de supporter une charge symbolique (et financière) comme instrument d'équité et de solidarité entre territoires. Qu'en est-il aujourd'hui du point de vue de la SNCF ? Où en est-on de l'équilibre entre la logique de compétitivité et l'impératif de solidarité ? Quel bilan peut-on faire des TER de ce point de vue ? Quelle est la fonction et l'utilité réelle des « trains d'aménagement du territoire » ? Le chemin de fer peut-il, au total, répondre à ces injonctions qui semblent contradictoires ?

La SNCF entre compétitivité et solidarité

Entreprise publique ancrée dans les territoires, la SNCF, avec l'ouverture du marché, voit changer la donne : groupe multi-modal, multi-métiers, multi-juridique. À « la » SNCF travaillent 250 000 personnes, mais 40 % des salariés du groupe SNCF travaillent en dehors, dans des filiales. Le groupe se situe entre monopole et concurrence : « Gares et connexions » s'occupe des trois mille gares, monopole de fait, puisque la gare n'a de sens que parce qu'y passent les trains. D'autres filiales sont en pleine concurrence : Géodis, par exemple, premier opérateur routier en France, avec des activités de fret et 8 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont 6,8 proviennent de l'activité routière et 1,2 du fret ferroviaire.

L'organisation des activités est assez baroque. Un nouvel acteur intervient désormais : RFF, propriétaire des voies ferrées, qui avec mille deux cents personnes gère l'ensemble des infrastructures.

Le fret ferroviaire n'arrive pas à concurrencer la route, ce qui peut s'expliquer par un modèle économique particulier, dont l'exploitation est difficile en raison de la nature des marchandises, massives ou dangereuses. C'est dans ce secteur que SNCF perd 50 % de son chiffre d'affaires : il faudrait produire moins cher, ou produire plus en développant des corridors de fret, objectiver les contraintes, la charge, et la demande.

Compétitivité et solidarité

Compétitivité et solidarité vont-ils de pair ? Les trains « Corail » assurant les moyennes distances ne vont pas très vite, vont là où circulent peu de TGV. Pour un peu plus de kilomètres que ceux parcourus par le RER, 340 trains et 100 000 voyageurs, ils coûtent, en production, un milliard d'euros, et n'en rapportent que huit cents millions, ce qui ne serait pas très grave si on en gagnait beaucoup par ailleurs. Grandeur et servitude, droits et devoirs : c'est à ce titre que SNCF accepte cet état de fait, même si l'Europe affirme qu'aucune entreprise ne doit vendre à perte, sauf à en préciser les modalités par contrat entre celui qui fait et celui qui décide. C'est ce que la SNCF a expliqué à l'État : viendra un moment où les trains Corail ne pourront plus circuler, en raison des règles comptables de l'Union européenne, mais aussi parce que les quatre cents millions d'euros que valent les trains... ne valent rien, ne générant que du déficit à venir. Procéder à des investissements ? Ils ne vaudraient rien non plus. Le conseil d'administration refuse tout investissement. L'État est d'accord pour signer la convention d'équilibre de deux cents millions d'euros, devenant ainsi autorité organisatrice. C'est lui, in fine, qui décide de l'aménagement du territoire... du moment qu'il paie. Il en va de même avec les TER.

La mise en place de la convention a été longue, l'État ayant une position de négociation. On répertorie trois piliers du financement : trente-cinq millions provenant de la route, à travers la taxe d'aménagement du territoire perçue par les concessionnaires autoroutiers ; cent soixante quinze millions sont fournis par SNCF : cent millions de taxe sur les billets de TGV, au titre de la solidarité entre les voyageurs (3 % du prix du billet), soixante-quinze millions financés sur les résultats de SNCF.

Le train coûte cher, et la « vache à lait » de la SNCF, le TGV, est tarie.

Longtemps, le TGV a financé toutes les activités déficitaires, jusqu'à l'augmentation des péages ferroviaires, qui représentent trois milliards d'euros sur neuf milliards de recette. C'est tout le modèle économique qui s'en trouve dégradé, avec un fournisseur unique ayant un client unique. En Allemagne, il existe deux entreprises de transport ferroviaire, DB Netz et DB Logistique.

Le TGV, lui non plus, ne va pas fort... Réalité économique « fractale » : le matériel roulant se déprécie progressivement, le coût de l'énergie augmente, de même que les salaires. Les lignes qui ont commencé à irriguer le territoire étaient les bonnes : Paris-Lyon, Paris-Atlantique. Mais vers le nord ? vers l'est ? Le premier kilomètre de TGV, pas plus que le dernier, ne servent à rien. La question à se poser est celle de la « bonne consistance de réseau », afin de ne pas construire de mauvais TGV. On se demande s'il est bien utile, pour un trajet, de passer de trois à deux heures. On s'interroge sur le TGV allant jusqu'aux Sables-d'Olonne, qui termine son trajet tracté par une locomotive Diesel payée au prix du TGV. Comment sortir par le haut et avoir la bonne parade à une sorte d'effondrement par l'absurde ?

Réinventer les correspondances

Pour sortir par le haut, la SNCF se propose de réinventer les correspondances. Les TER coûtent cher, le TGV ne rapporte plus assez, quant au fret... « Mieux de train », c'est peut-être, parfois, « pas de train ». Hormis les cheminots, personne ne se rend d'une gare à une gare : on va de chez soi au travail, ou en vacances ; on utilise le train, mais aussi le taxi, la marche à pied. La gare peut devenir un lieu de services, et le train le maillon d'une chaîne allant d'un lieu A à un lieu B. Plus les gares sont bien desservies, plus les gens prennent le train, et plus ils ont besoin des transports. Un kilomètre de train coûte seize euros, de bus, seulement deux. Il est donc nécessaire d'entrer dans la trame du cadencement. Avant, le train, on le prenait quand on en avait besoin. Maintenant, on invente une nouvelle manière : ce sera le 2, le 22, le 42... C'est ce qui a été fait en Suisse, qui possède le meilleur réseau d'Europe.

Éléments de débat

Faut-il se laisser aller au catastrophisme ?

La concurrence a le mérite d'objectiver les choses. Les décisions de Bruxelles ont conduit à une fragmentation du ferroviaire, avec l'indépendance accordée aux ateliers de maintenance, aux voies de dérivation, etc. Si la concurrence, c'est cette fragmentation, on peut en effet avoir une vision catastrophiste.

Quelles sont les perspectives pour le fret ?

Le fret est en pleine révolution : 60 % de l'offre ne convient pas aux clients. Mais le fret est compliqué en matière de logistique. Le gouvernement s'est engagé à verser sept milliards d'euros au ferroviaire pour fabriquer des autoroutes ferroviaires, en particulier entre Montpellier et la Belgique. Mais, contrairement à l'Allemagne, qui a de grosses PME et un territoire industriel dense, la France devra combiner les modes, combiner le fluvial et le ferroviaire, créer des liaisons entre les ports et le hinterland, créer des corridors et les parcours les plus longs possibles.

L'Allemagne, qui applique les mêmes textes que la France, est dans une situation radicalement différente. Pourquoi ?

La structure de DB est totalement différente. L'infrastructure, où SNCF perd de l'argent, génère en Allemagne 50 % des bénéfices de DB : moins de lignes à grande vitesse, réseau moins dense, moins de voies à entretenir. DB se concentre sur son « bon réseau ».



On a beaucoup parlé de la Ligue Lombarde et de ses visées sécessionnistes, au motif d'un trop grand fossé entre le Nord et le Sud et d'un rejet croissant des dispositifs de transfert pilotés par l'État italien. Aujourd'hui, alors même que la Ligue du Nord est une composante essentielle de la majorité gouvernementale et que le fossé économique et social entre le Nord et le Sud ne se comble pas, n'assiste-t-on pas au risque d'une sécession silencieuse, fondée sur une autonomie politique et économique croissante des régions du Nord et un affaiblissement des mécanismes de solidarité nationaux, voire européens ? L'échelle régionale en sort-elle renforcée?

L'Italie : la sécession silencieuse ?

La sécession n'est pas à l'ordre du jour en Italie... seulement un régionalisme de régions riches, le paradoxe étant que l'on fête le 150^e anniversaire de l'unité italienne. La question de la régionalisation est présente de manière relativement silencieuse, mais le *Corriere della Sierra* peut titrer : « La sécession qui n'existe pas encore ». Avec ce fantasme de sécession s'ouvre un débat politique qui concerne les sciences sociales. Culturellement, on voit se former une opposition entre le nord et le sud. En 2001, un tiers des Italiens a voté la réforme constitutionnelle instituant le fédéralisme : le silence des méridionaux, qui n'opposent aucune réponse politique aux propos de la Ligue du nord, est étonnant. Du point de vue de la géographie, il faut aborder la question institutionnelle en la croisant avec de multiples critères, analyser comment la fragmentation interne s'articule avec les territoires, voir comment s'articulent les échelles – l'Italie étant par excellence pays des grandes villes.

Sur quelles bases se forme une Italie des régions ? Le contenu du maillage régional se densifie, avec vingt régions remontant à l'unité italienne. Mais derrière l'affirmation régionale, la question du local s'affirme. Le fédéralisme oblige à s'interroger sur le contenu de la maille. On a deux types de régions : quinze régions à statut normal, où vit 85 % de la population, et les régions à statut spécial (Val d'Aoste, Trentin-Haut-Adige, Sardaigne, Sicile, Frioul-Vénétie julienne, Trentin-Haut-Adige), petites régions très riches au nord, pauvres au sud. La constitution de 1948 prévoyait une régionalisation plus avancée qu'en France, avec des parlements régionaux dotés de compétences parcellaires. Le fédéralisme actuel constitue un mouvement de bascule vers ce que l'on appelle un « fédéralisme administratif », avec un glissement du pouvoir vers le niveau régional.

Derrière les régions italiennes, on décèle diverses échelles : régions, départements, communes... Renouveau urbanistique aidant, le pouvoir municipal s'affirme nettement, à Naples comme à Turin.

Solidarités inter-territoriales ?

Le PIB montre un clivage important entre le nord et le sud : il est deux fois plus faible en Campanie qu'en Lombardie. De nombreuses lois abordent la question : en 2000, la « loi 56 » lance le « fédéralisme fiscal », en 2001 intervient une réforme intermédiaire, le 29 avril 2009 la loi sur le « fédéralisme fiscal » est approuvée... Le principe de ces lois en cascade est de partir d'une situation où l'autonomie est encadrée – dépenses des régions surveillées par l'État, passage de transferts de l'État basés sur la consommation à des transferts standardisés – pour aller vers une plus grande autonomie, avec des impôts propres aux territoires, sur le modèle catalan. Se pose alors la question de la solidarité et de la péréquation, garantes de cohésion. Les estimations donnent la Lombardie comme seule région pouvant fonctionner avec de fonds propres. Le débat est violent et donne lieu à des réactions anti-étatiques affirmées qui tracent une équivalence entre Rome et Babylone. Le rapport entre nation et régions reste en question. Pour autant, l'État ne passe pas la main, on cherche des compromis et on invente des bricolages sur les dépenses publiques. Plusieurs régions ont été mises à l'amende en raison de leurs dépenses de

santé. Dans les Pouilles a été interdite toute opération médicale à risques.

Ce qui est nouveau, c'est que le ton soit donné par un parti, la Ligue du nord. À la fin des années 80, on avait un régionalisme de défense des régions riches, en Lombardie, en Vénétie qui attaquait, avant les migrants venus de l'étranger, les migrants venus du sud. La Ligue du nord, même si elle est très localisée, a un rôle d'arbitre ; elle est implantée dans trois cent cinquante municipalités, et la majorité du Piémont a basculé dernièrement. Mais par ses outrances, la Ligue freine le fédéralisme et provoque une grande lassitude. La question de la maille régionale est du coup devenue un tabou et s'est solidifiée.

« Sans l'Italie, Fiat irait mieux »

La rupture des solidarités territoriales entre deux ou trois Italies renvoie à l'idée que la fragmentation institutionnelle est liée au niveau de richesse. Les migrations ont eu la plus forte amplitude pendant la période du « miracle italien », vers Milan, Gênes, Turin. Ces migrations ont repris, avec cent vingt deux mille départs annuels et cent soixante treize mille départs temporaires. Les nouveaux migrants sont des jeunes très qualifiés, à la recherche d'une normalité qu'ils viennent chercher dans le nord. Italie du nord, Italie du sud, et troisième Italie, celle des districts industriels : c'est le système Benneton, fondé sur les villes moyennes et un recrutement local. La crise du nord n'est pas une crise objective, mais une crise de région riche inquiète de la mondialisation.

À ces trois Italies s'ajoute le phénomène d'archipel métropolitain : c'est Rome qui a connu le plus fort développement, avec un PIB proche de celui de Milan. La ligne à grande vitesse a mis Naples à quatre heures de Milan. Mais, en dépit de l'existence de cet archipel et des « aires métropolitaines », l'attribution de pouvoirs aux villes reste une arlésienne.

Mise en scène de la culture

La culture a été mise en scène par un régionalisme à la recherche d'une logique territoriale. Mais les régions actuelles ont peu à voir avec les régions pré-unitaires, dont les limites sont différentes. La Vénétie se met en scène comme symbole de l'histoire qui aurait été oubliée par l'histoire italienne ; les noms des régions fleurent bon l'histoire romaine ; on en appelle à l'antiquité, qui avait conduit au choix, réaffirmé actuellement par la réforme, de Rome comme capitale.

Que deviennent les langues dans ce contexte ? Les dialectes sont peu utilisés, sauf en famille ou avec les amis. Mais les Italiens sont très à l'aise dans cette mixité et cette diversité linguistique et manifestent une grande aptitude à la fluidité.

Dans la refonte du maillage régional, qui voit disparaître les petites régions, la culture compte peu. Pourtant, les sondages indiquent que, dans les esprits italiens, le niveau régional est assimilé au niveau étatique. La plus grande bienveillance, qui s'appuie sur un orgueil citadin, va au niveau local. L'astuce de la Ligue du nord, qui s'affirme non comme italienne, mais comme italienne du nord, a été de lier localisme et hostilité à l'encontre du niveau national. Reste que l'Italie constitue un joli cas d'école de l'imprescriptibilité du niveau national...

Éléments de débat

Quel est le poids de l'économie informelle ? de l'économie maffieuse

Le rôle de la mafia fluctue en fonction des avancées et des reculs de l'État... Il ne s'agit pas d'une question concernant seulement le sud italien : c'est une question mondiale. La mafia est désormais moins meurtrière que dans les années 80/90 : elle investit les circuits financiers, aussi bien à Milan qu'à Naples. Quant à l'économie informelle, elle est difficile à chiffrer : on l'évalue à environ 15/20 % du PIB.



Peut-on déduire de la montée des néo-régionalismes et des difficultés des États providence que la forme de l'État nation est en voie d'obsolescence, ou du moins de transformation radicale ? Certains signes ne montrent-ils pas au contraire le renforcement des logiques nationales, notamment en temps de crise ? Le modèle nordique, tant vanté, n'est-il pas avant tout un modèle national et étatique ? Bref, les États nation n'ont-ils pas encore de beaux restes ?

Vers des nations post-étatiques ou des États post-nationaux ?

Complexité de l'Italie : elle connaît des évolutions silencieuses, avec le nord qui devient une grande région urbaine et se sépare de plus en plus du sud. Le nord, ce sont des petites communes, des groupes structurés, puissants, qui jouent l'Europe. Ces évolutions ont un coût : en 1960, la croissance italienne était de 3,8 %, dans les années 70 de 2,5 %, en 2000 : 0 %. Le pays vieillit, n'a aucune grande entreprise mondialisée, et peu de mobilité sociale, et s'immobilise.

Comment réagissent les États quand ils s'évaporent ? Leur être, associé à la nation, ne change guère. Ce qui change, c'est le faire. La Belgique, l'Italie, l'Écosse, connaissent des situations brûlantes, avec de fortes coupures budgétaires. Pourquoi alors ne pas faire sécession ? En Espagne, l'autonomie catalane met la pression sur tout le pays. Tous les grands pays européens sont concernés.

L'échelle nationale est une échelle parmi d'autres, et c'est leur articulation qu'il faut penser. Le régionalisme se joue à trois niveaux : les mobilisations politiques, la logique du pouvoir régional, la réorganisation de l'État, les trois niveaux se combinant de manière diverse. Les migrations de l'autorité politique concernent l'expertise, la capacité à décider et à mettre en œuvre. Pour mettre en œuvre, encore faut-il que les citoyens soient consentants, et c'est précisément cela qui change. Les citoyens demandant des comptes, effectuent des comparaisons. Plus personne n'est légitime tout seul, et l'acceptation des politiques publiques est suspendue à une relative efficacité.

État et nation ne sont pas obligatoirement pensés ensemble. Le régionalisme classique propose partout la même chose : efficacité, rationalisation, anti-corruption, sous l'autorité de l'État comme moteur des régions, avec une forte exigence de transparence démocratique. Mais dans certaines régions apparaissent des mobilisations culturelles ou économiques, des revendications politiques. Tout ceci se passe dans les années 60/70, avec l'affirmation de nations culturelles, à peu près partout en Europe.

Depuis les années 80, le régionalisme change : le régionalisme des riches, qui disent « laissez-nous faire et protégez-nous beaucoup », est le régionalisme économique de grandes régions comme la Catalogne, l'Écosse, la Bavière, l'Italie du nord, inscrites dans la concurrence, qui disent se battre contre les Chinois. Une deuxième évolution concerne le clivage par rapport aux immigrés, les régions y étant pour la plupart hostiles.

Nouveau cycle de l'État-nation

Comment caractériser l'État en train de se recomposer ? Si l'État n'a plus le monopole de l'identité, qu'elle soit religieuse ou politique, on ne sait plus ce qu'est la nation. On a là un système à plusieurs niveaux. Si l'État n'a plus le monopole, le système est plus fluide : les villes et les régions ont, par des actions collectives et des projets, une capacité de

blocage. Mais l'État central reprend alors des marges de manœuvre, en ne faisant pas, en filtrant les problèmes, en rejetant la responsabilité sur l'Europe : manière de récupérer le pilotage stratégique et de recouvrer des marges de manœuvre et une capacité de recentralisation. On voit la réorganisation des activités de l'État autour des ministères des finances et de l'intérieur, les plus stratégiques. Avec, en fond, une logique d'organisation territoriale de plus en plus différenciée qui rend impossible la lecture à travers un prisme juridique. L'Europe entière devient comme l'Italie. En Grande-Bretagne, l'Écosse a un gouvernement, l'Irlande du nord a un statut particulier, Londres aussi. On s'habitue à vivre avec... et la France n'échappe pas au phénomène, si l'on se réfère aux DOM-TOM, qui occupent une bonne part du temps du Conseil constitutionnel, ou à la Corse. C'est maintenant notre manière de vivre.

Si l'on a su, tout au long du XXe siècle, ce qu'était des États forts, on sait que maintenant ils souffrent. Les politiques publiques échouent souvent, et l'efficacité se manifeste avant tout dans la capacité à négocier avec les territoires et les groupes sociaux.

Des contradictions à résoudre

Des contradictions apparaissent. À main droite, la gouvernance enchantée : puisque les acteurs sont difficiles à convaincre, chartes, contrats, pactes, conventions s'efforcent de mobiliser les territoires et les forces politiques. La France est très forte en ce domaine. C'est une tendance de fond, avec des méthodes reprises par les régions et les villes, destinée à redonner cohérence et sens à l'action collective, et à ne pas laisser la place à d'autres, qu'il s'agisse du marché ou des maffias. À main gauche, le gouvernement à distance, sur l'exemple de Mme Thatcher. Pour retrouver des capacités de pilotage et de direction de l'action publique, l'État est inventif : création d'agences, qui prennent des distances par rapport aux élus locaux et peuvent représenter des gens qui ne l'étaient pas auparavant ; recomposition de l'action publique, avec des indicateurs de performances – le tout constituant un puissant mouvement de recentralisation.

C'est ainsi, au sein de l'État italien, que se développent les pactes territoriaux et de nouveaux indicateurs. Une partie de l'État reste immobile, mais le ministère du Trésor réorganise l'activité. En France, l'ANRU, l'ANR sont des exemples parmi d'autres.

L'État régulateur donne des marges de manœuvre, mais définit le cadre. Il organise la concurrence entre ses territoires, dans un mouvement de destruction créatrice. Détruire l'ancienne économie pour en construire une nouvelle. La logique d'aménagement est alors de réussir les transferts et d'organiser la concurrence.

Pour mesurer l'action publique, on délaisse le réglementaire au profit du contrat et de la norme à respecter. La France a décentralisé en donnant de l'argent aux régions et aux collectivités : ce cycle touche à sa fin. Avec la dette, l'État est bloqué, il ne peut plus être stratège.

Éléments de débat

Créer des agences... Le secteur de la santé n'en compte moins de quatre-vingt !

Ce n'est pas un hasard si la France a créé autant d'agences dans le secteur de la santé, l'un des moins bien géré.

« Les collectivités doivent montrer qu'elles sont adultes »... et mettre en place des péréquations horizontales, plus souples et plus distancées par rapport à l'État. Elles auraient besoin d'audit, d'inspection et d'expertise. Quelle marge de manœuvre retrouve l'État ?

Au bout du compte, on n'a plus le même État : il a perdu des ressources financières, et ce sont les mécanismes de marché qui jouent beaucoup plus. Quels indicateurs mettre en place ? Ils peuvent rapidement devenir une machine infernale, et faire que les projets soient bricolés simplement pour leur permettre d'entrer dans une case statistique.



Parmi les facteurs d'incertitude stratégique retenus par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, figurent la « montée des nationalismes » et les « réactions identitaires ». Se retrouvant à l'œuvre dans nombre de crises et de conflits – aussi bien inter-étatiques qu'intra-étatiques –, ces deux éléments contribuent à la « prolifération étatique » et à l'accroissement de l'instabilité du monde observés depuis la fin de la Guerre froide. Toutefois, l'augmentation du nombre des États est un phénomène continu depuis le début du XX^{ème} siècle. Quatre mouvements de fond de l'histoire du dernier siècle contribuent à l'expliquer : la dislocation des Empires autour de la Première guerre mondiale, les vagues successives de décolonisation après la Seconde guerre mondiale, le démembrement de fédérations fictives avec l'effondrement du communisme, la résurgence des revendications « nationales » depuis la fin de la Guerre froide. Il s'avère donc indispensable de comprendre ce phénomène complexe qui revêt diverses formes. Cela suppose, à l'aide de quelques exemples, d'en identifier les causes, d'en recenser les manifestations et d'en mesurer les conséquences.

La fragmentation des nations : quels risques stratégiques ?

Ne vivons-nous plus dans le même monde ? Monde d'avant le mur et monde d'après le mur ? Nous sommes pris dans un mouvement de mondialisation qui rapproche les hommes, les régions, les États, mais avec des problèmes globaux qui doivent recevoir des solutions globales : l'environnement, les pandémies, les armes nucléaires, le crime organisé... En parallèle ont proliféré les identités et les communautarismes. C'est oublier que la logique bipolaire a été une exception dans l'histoire.

On a à se poser trois questions : sur la multiplication des États-nations, sur les risques politiques de cette multiplication, sur les conflits liés à ces risques.

De nouveaux États sont encore nés depuis 1990, même si la prolifération s'est cantonnée à l'Europe, au Caucase, à l'Asie centrale, auxquels il faut ajouter deux États africains, la partition du Timor et l'Érythrée. Sans oublier le Groenland. Le processus de création des États s'inscrit dans la très longue durée, c'est un mécanisme à l'œuvre depuis un millénaire, qui répond à une double préoccupation : le besoin de sécurité et les droits des nationalités. Aux États-Unis, en 1776, le « peuple souverain » donnait naissance à un collectif, la nation. Depuis deux siècles, c'est le modèle qui a été désiré en Europe, celui qui apparaissait supérieur à tout autre et permettait de dominer le monde. Il a essaimé dans l'ensemble de la planète. Avec le statut de Westminster⁶ donné à ses colonies de peuplement blanc par la Grande-Bretagne en 1931 et les deux guerres mondiales, le modèle est encore renforcé. À la fin de la seconde guerre mondiale, les anglo-saxons et les Français vont adopter l'État-providence.

Avec les expériences marxistes, l'État devait disparaître : c'est un échec, aucun autre processus que la nation n'a été créé, laissant place à la chute de l'URSS à un néo-libéralisme qui suscite la perplexité des populations : le changement était-il profitable ?

Comment se crée un État ?

Trois scénarios sont possibles :

- la construction de l'État, puis de la nation, le scénario anglais et le scénario français. Les aléas de l'histoire montrent aux populations un destin commun. Ce sont les soldats s'écriant à Valmy : « Vive la nation ! ».
- la construction de la nation avant l'État : l'Allemagne avant Napoléon, constituée de quatre cents entités étatiques. Dans son Discours à la nation allemande⁷, Fichte définit la nation comme un ensemble ayant même langue, même culture, même histoire. L'effort de création de la nation sera mené à son terme par Bismarck, et en janvier 1871 sera proclamé, à la galerie des Glaces de Versailles, l'Empire allemand. Ce scénario est aussi celui de l'Italie.

⁶ cf http://fr.wikipedia.org/wiki/Statut_de_Westminster

⁷ http://fr.wikipedia.org/wiki/Johann_Gottlieb_Fichte

- le scénario qui a prévalu en Afrique : aucune des entités étatiques contemporaines ne correspond à une entité préexistante. Le problème est alors de forger une nation à partir d'en ensemble disparate, et un État là où il n'existait pas.

Comment procède-t-on ? Cela peut passer par une voie pacifique : on se sépare à l'amiable. C'est le cas de l'URSS qui se défait. Cela peut passer par la violence, comme ce fut le cas pour la guerre d'indépendance aux États-Unis. Cela peut aussi faire coexister les deux processus, comme en Yougoslavie. On trouve souvent les deux processus dans l'histoire : la décolonisation s'est souvent faite par la négociation.

Risques de la multiplication étatique...

Les deux risques majeurs sont les atteintes portées à la cohésion interne de l'État, et la vulnérabilité.

En France, la république s'est imposée par le local, par la « révolution des mairies ». La IIIe république naît au moment où Mac-Mahon se démet. Les questions locales sont des enjeux de pouvoir politique national. Il arrive que les atteintes à la cohésion entraînent le refus de solidarité : ce sont alors des conflits comme ceux de l'Espagne. Depuis 2006, la Catalogne se définit comme nation, même si c'est maintenu dans un flou artistique, alimentant le contentieux historique espagnol. La solution est-elle la fédéralisation ? C'est alors multiplier les revendications... C'est l'Union indienne qui se fragmente, c'est le Nigeria qui passe de trois États (plus le district fédéral de Lagos) à trente-six...

La vulnérabilité tient à la taille des États : les États des Caraïbes et du Pacifique peuvent-ils assurer seuls leur sécurité ? Quel rôle peut être le leur dans la stabilisation mondiale ?

On voit que deux principes s'opposent : celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, celui du devoir de sécurité de tout État. Les autres États sont à l'affût, les petits États acquérant une valeur considérable, y compris aux yeux des entités non-étatiques légales, qui les utilisent : être un paradis fiscal est un moyen de survie. Mais comment contrôler les matières premières ? Comment résister aux maffias ? Aux groupes terroristes ? Le scénario-catastrophe étant la prise de pouvoir par un groupe maffieux : c'est le cas de la Guinée-Bissau, principal hub du trafic de cocaïne.

...et conflits

Paradoxalement, la première source de conflit est l'expansionnisme : l'Albanie souhaite élargir ses frontières, Milosevic voulait regrouper les populations serbes... Les Pakistanais redoutent l'irréductibilité pachtoune, qui provoquerait la perte d'un tiers du territoire.

La deuxième source de conflit, c'est la contagion : depuis 1920, les Kurdes, ostracisés par l'Iran, l'Irak et la Turquie, revendiquent un État, revendication doublée d'un désir de fuir une oppression. On a même le cas paradoxal d'une fragmentation voulue par l'opresseur, pas par l'opprimé : en Afrique du sud, les tenants de l'apartheid étaient favorables au cantonnement des Noirs dans les bantoustans.

Troisième source de conflit : la crainte de l'oppression, comme en Transnistrie, même si le conflit est gelé, où la minorité russe craint l'oppression moldave.

Quatrième source de conflit, la malgouvernance, comme au Soudan où l'on a une population animiste au sud, ou au Tchad, dont le pétrole est au sud et les gouvernants au nord.

La question de la fragmentation est toujours celle d'un choix politique. On est à la recherche d'un nouveau contrat social, mais lequel, qui soit lisible par tous. La question est à réfléchir, spécialement par les élus locaux.

Éléments de débat

Les risques de prolifération pourraient nous concerner ! La Corse indépendante ? Où est le problème ? Mais par exemple, en Chine, est-ce que ces forces sont à l'œuvre ?

La population chinoise est constituée à 98 % de Hans, même si l'on connaît cinquante-cinq minorités nationales, dont les Tibétains et les Ouïgours, musulmans d'origine turque. Les Hans ont l'avantage de la masse démographique : on a un processus de colonisation par la démographie.

Quant à la Corse : il faut distinguer l'oppression du sentiment d'oppression. Nous sommes là dans le domaine des représentations, des discours auxquels adhère une partie de la population...

Nations sans État, diasporas : quel rôle ?

On a en effet des nations sans État, comme les Palestiniens ou les Kurdes. La question des diasporas est permanente depuis l'antiquité, et les diasporas, au XXe siècle encore, ont joué un grand rôle : en témoigne la diaspora arménienne. Elles peuvent être des relais précieux, y compris sur le plan économique, quand bien même, comme c'est le cas pour les Tchétchènes et les Chinois, elles peuvent jouer dans la criminalité...

Les frontières des pays africains sont-elles désormais stables ? Peut-on les comparer à celles des pays d'Amérique latine ?

Lors des décolonisations en Amérique latine, ce sont les colons ou les métis qui ont pris le pouvoir, pas les indigènes. Les frontières africaines ont été fixées en 1885, à Berlin : on se répartit les zones. Quand, dans les années 60, vient la décolonisation, les Africains héritent des frontières. Au premier congrès de l'OUA (Organisation de l'unité africaine), les frontières sont jugées insatisfaisantes. Mais on sait que les bouger, c'est ouvrir la porte à une multitude de guerres. Aujourd'hui, les derniers conflits de frontières sont réglés : l'OUA, devenue UA (Union africaine), a décidé de normaliser l'ensemble des frontières avant fin 2011.

État-nation : version Renan versus version Fichte : l'État-nation est une construction historique, il ne s'agit pas d'une peuplade tombée de Mars. La version de Renan – qui fonctionne sur un mode fractal : on n'en a jamais fini – est intéressante. Mais la fragmentation en cascade, au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, est possible. Cette fragmentation est-elle transitoire ? Quel nouveau contrat social exige-t-elle ? La règle générale des deux cents États-nations d'aujourd'hui est d'être composés de diversités...

Ces questions sont difficiles à réguler. La Terre a sept milliards d'habitants, dont un milliard appartient à une minorité : le champ de la fragmentation est encore large. Le droit international, à travers la charte des Nations-Unies, est inadapté. À chaque fois, c'est le vivre ensemble qui est en cause. La construction de la nation peut être positive, quand elle définit un projet commun – comme à la sortie de la guerre en France, comme en 1990 en Pologne. Mais dire à une nation qu'elle est la plus belle et la plus forte peut aussi bien conduire au nazisme et à la guerre.



© Ihe date 2010