

Le syndicalisme de 1966 à 1984

La CGT devant les problèmes régionaux et de l'aménagement du territoire

Jean Magniadas

Dans la période étudiée (1966/1984), les problèmes d'aménagement du territoire vont connaître des développements que l'on ne peut pleinement apprécier qu'en examinant ces questions dans le mouvement historique de longue période. Ce qui oblige à un certain nombre de rappels.

La Révolution française a doté la France d'une organisation centralisée, avec ses départements, prenant la place des anciennes provinces de la monarchie. Les Communes, malgré bien des difficultés, en particulier financières jouent en France un rôle important dans l'architecture de la démocratie. On ne doit pas oublier que, sur le plan idéologique, pour les républicains laïques, pour la gauche, pour le mouvement ouvrier, le « régionalisme », lié aux anciennes provinces royales, est assurément un thème distinctif de la droite monarchiste, conservatrice et cléricale. C'est donc un thème à connotations suspectes pour des militants. D'autant, qu'il a été réactivé dans l'immédiat avant-guerre, par l'agitation des ligues factieuses d'extrême droite.

Or, dès les années 50, des voix s'élèveront en faveur d'une décentralisation de l'organisation administrative du territoire national. Les thèmes des déséquilibres économiques régionaux, de la surindustrialisation de la région parisienne sont mis en avant. On glosa beaucoup sur le sujet : « Paris et le désert français », en reprenant le titre d'un ouvrage du géographe J.F. Gravier.

A l'initiative, le plus souvent du patronat, vont être créés, dans nombre de régions, des Comités d'expansion économique pour soutenir les idées de décentralisation et prôner un rééquilibrage du territoire.

Les gouvernements vont progressivement s'engager dans la voie de la construction d'une organisation régionale. Tout particulièrement, après l'instauration de la V^e République.

La CGT portera attention aux premières manifestations d'aménagement du territoire initiées par l'État et qui vont explicitement devenir l'un des objectifs majeurs de son action qui, en la matière, comportera une succession d'étapes. En fait, ce qui est recherché par le pouvoir en place, ce n'est pas une décentralisation de l'État et de son appareil, mais plutôt leur déconcentration. C'est le sens que prendra la création des régions à la tête desquelles est placé un Préfet régional, qui, sous l'autorité du Premier ministre et du Ministre de l'intérieur, dispose d'un pouvoir hiérarchique sur les Préfets des départements. Ces préfets régionaux sont chargés de mettre en oeuvre la politique du gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire, de préparer la tranche régionale du plan national. Sur le plan national, sera constituée une Commission nationale d'aménagement du territoire et de l'action régionale (¹). Rattachée au Premier ministre est créée, en février 1963, une Délégation à l'aménagement du territoire, (DATAR) destinée à être son instrument opérationnel.

¹ Marcel Caille, Secrétaire de la CGT, y représentera la Confédération. Instituée par un arrêté du 14/02/1963, elle comprend 27 membres de droit (représentants des administrations centrales et des établissements financiers, et 50 membres choisis en raison de leurs compétences. Les représentants syndicaux y sont peu nombreux.

Parallèlement, le Commissariat général du Plan va s'efforcer de régionaliser ses objectifs et ses options. Aux plans régional et local, le pouvoir politique va pousser à la constitution de Sociétés de développement régional (SDR), associant des capitaux publics et privés. Leur direction et leur gestion réunissent des autorités publiques locales et régionales et des représentants de grandes banques. Seront, aussi, créées d'autres sociétés d'économie mixte (SAFER, société mixte d'équipement bénéficiant de crédits publics).

A la base de la construction régionale, il y a plusieurs préoccupations des milieux économiques et politiques dirigeants : conforter la position des monopoles français dans le marché commun, décentraliser la région parisienne et favoriser les implantations des grandes entreprises dans des régions disposant de fortes disponibilités de main-d'œuvre (Ouest de la France, etc.), volonté d'abaisser le coût global de la force de travail. Également, une volonté d'encadrement politique de la petite et moyenne bourgeoisie, des classes moyennes en expansion.

La réponse de la CGT aux questions qu'appelle la démarche gouvernementale ne tardera pas. Tout en invitant ses organisations à mettre en lumière les intentions et les caractères de la politique gouvernementale, au besoin en appelant à l'action, la CGT invite à aller plus loin en tenant compte de l'insatisfaction des besoins, du « retard global » de certaines régions. Elle recommande des actions communes permettant de constituer un front uni des travailleurs, des paysans, voire de la petite bourgeoisie. Le point de départ de ces actions passe par le recensement et la formulation des besoins. Mais, la CGT souligne également que les possibilités existantes ont des préalables. Les blocages et les multiples gaspillages inhérents à l'étape du capitalisme doivent apparaître clairement et parmi les préalables à mettre en oeuvre, elle invite à placer, au premier plan, les nationalisations effectives des branches et des secteurs directement contrôlés par les monopoles de fait.

A chaque étape des initiatives gouvernementales, la CGT s'emploiera à donner un diagnostic de la politique du pouvoir, à suggérer des initiatives, à adapter son organisation aux nouvelles configurations politiques et administratives. Ses revendications s'étendront au fur et à mesure qu'elle appréhende plus directement ces questions. On peut remarquer que le 39^e Congrès Confédéral se prononce pour l'élection au suffrage universel des Comités régionaux, réclame l'accroissement des ressources des régions par transferts du budget de l'État et demande également une augmentation de la représentation des organisations représentatives dans les CESR et la suppression des sièges attribués à des organisations qui ne sont pas représentatives

Dans ce cadre, le Centre confédéral d'études économiques et sociales (CCEES) sera appelé à apporter son appui aux organisations de la CGT [2] ainsi, d'ailleurs, que tous les autres secteurs d'activités de la CGT. Le secteur organisation étant plus particulièrement chargé du soutien confédéral à la mise en place de structures régionales de la CGT.

On trouvera des éléments rendant compte de cette activité de la CGT dans ses publications. Ainsi, Le Peuple publiera une étude très documentée de J.P. MEYNARD (3) qui analyse le développement inégal des branches, des secteurs et des régions dans le capitalisme monopoliste d'état, les changements structurels intervenus dans l'économie, les effets déstructurants de l'intégration européenne. Cette étude s'attache à dégager les axes essentiels de la politique officielle d'action régionale montrant clairement son orientation au bénéfice des grandes firmes

² Au CCEES, c'est particulièrement Michel Madieu, puis Jean Moulin qui seront chargés de cette responsabilité ;

³ Pseudonyme de l'économiste J. P. DELILLEZ, chef de Travaux à l'E.H.E.S.S., qui est à l'époque le secrétaire de Benoît Frachon.

et souligne qu'elle ne se traduira pas, automatiquement, pour les régions et leurs populations en développement économique et social. En exemple est offert le mouvement social amorcé dans neuf départements de l'Ouest et des Pays de Loire exprimant les besoins sociaux convergents des populations de cette région, l'opposition à la politique officielle, l'exigence de l'application des « promesses » en matière d'actions concrètes de développement d'activités industrielles.

Les Plans Nationaux et leur volet concernant l'aménagement du territoire vont être l'occasion pour la CGT de préciser ses analyses et d'exprimer publiquement son point de vue [4].

En 1964, ont été créées les Commissions de développement économique régional (C.O.D.E.R.) Elles sont composées de ¼ de représentants des Collectivités locales, de ¼ de personnalités « qualifiées », la moitié de leurs membres sont les représentants des activités économiques. Le patronat les domine. Il y est représenté à plusieurs titres (Chambres de commerce, des métiers, d'agriculture, CNPF régional). Les Organisations syndicales ouvrières ne sont numériquement que faiblement représentées. Les CODER sont, en fait, dominées par les notables et les représentants des intérêts patronaux. Et, elles n'ont qu'un rôle consultatif.

Le VI^{ème} Plan est marqué par la volonté du pouvoir d'articuler la planification centrale et l'action régionale. Les CODER sont désormais consultées dès la phase de discussions des options du Plan. Précédemment, elles n'étaient appelées à se prononcer que sur la régionalisation de ses objectifs.

Ainsi, le dispositif gouvernemental pour le VI^e Plan prévoira deux consultations, l'une au printemps, l'autre à l'automne 68. Ce changement de procédure va conduire la direction confédérale à organiser une importante séance de travail des représentants de la CGT dans les CODER [5.] Il s'agira d'examiner la signification du changement de la procédure de régionalisation dans le cadre des objectifs généraux du sixième plan. La CGT, sur la base des premières informations sur son contenu, estime que, placé sous le signe de la « compétitivité », il constituera la poursuite et l'aggravation des choix inscrits dans le plan précédent. Elle est vigilante par rapport aux exigences du C. N. P. F. qui exige la subordination du Plan aux exigences des monopoles, au renforcement de leurs positions sur les marchés extérieurs. L'organisation patronale vise, également, à un renforcement des contraintes économiques et sociales par le jeu de plans sectoriels et de la politique conjoncturelle (opérations dite de « stabilisation » contre le pouvoir d'achat). Cette réunion sera l'occasion de préciser encore le sens de l'activité régionale de la CGT. L'accent est mis sur les exigences d'information, sur la situation des économies régionales et sur les questions qui intéressent le plus directement le mouvement syndical (emploi, équipements collectifs, recherche scientifique, éducation nationale, etc.) On retiendra l'orientation de faire mieux apparaître la compression des besoins et les déséquilibres du Plan en la matière. Cette démarche est conçue sur la base de la recherche d'un rapprochement autour de positions communes des organisations syndicales, des formations politiques de gauche et autres organisations sociales représentées dans les CODER. La CGT n'a aucunement l'illusion que l'on peut modifier le Plan de l'intérieur. Il sera même fortement insisté sur la nécessité de porter davantage encore devant l'opinion publique ses positions et sur la recherche de mobilisations de la population sur les points les plus cruciaux.

⁴ Lors de la préparation du cinquième plan André Bertheloot, secrétaire de la CGT, interviendra dans le débat sur : « Les instruments de l'aménagement du territoire », CF ; le peuple n° 732 du 1^{er} août 1965.

⁵ Cette réunion se tient le 20 février 1968 sous la présidence de Marcel Caille, avec la participation de Henri KRASUCKI qui, dans la direction confédérale depuis le départ de Pierre LE BRUN à la charge de suivre les questions de Planification. Le texte du rapport introductif est publié dans Le Peuple n° 796, du 1^{er} avril 1968.

Il est également décidé d'améliorer la coordination des organisations de la CGT à tous les niveaux. Cela conduira au renforcement des liaisons, à leur meilleure organisation, à des réunions périodiques à l'échelle nationale, des représentants de la CGT dans les organismes régionaux.

La CGT va, elle-même, systématiquement, faire connaître ses positions sur les questions régionales et montrer les effets des mesures gouvernementales dans ce domaine. Ainsi, elle rendra public la critique [6] faite par son représentant Marcel CAILLE à la Commission de l'aménagement du territoire du Plan [7]. Il lui est associé l'affirmation que la CGT a une conception de l'aménagement du territoire fondamentalement différente des options gouvernementales.

La CGT va être conduite à adapter ses structures au mouvement de régionalisation, en se dotant d'une instance syndicale régionale, pivot de son activité à cette échelle. C'est pour elle, une innovation. Sa structure est depuis de nombreuses années fondée sur les Fédérations d'industries et les Unions départementales. Ce qui ne signifie pas qu'elle ne disposait pas déjà d'un ancrage profond dans le territoire. Ce qui fait l'originalité de la CGT, comme l'ont souligné plusieurs historiens [8], c'est, en effet, l'existence d'une action coordonnée au niveau national avec une activité enracinée dans le terroir où le quartier, grâce aux Bourses du travail. Apparues dans les années 1880, celles-ci ont une genèse complexe accompagnée d'enjeux politiques, mais elles ne sont nullement dues à l'inspiration libérale, comme certains ont pu le dire [9]. Un de leurs historiens, a juste titre, estime «... qu'elles sont née de constellations politiques et syndicales très diverses : ce qu'elles avaient en commun, c'est la rencontre, le regroupement des efforts d'organisations syndicales d'un côté et de quelques administrations communales portaient à la politique sociale ou au socialisme de l'autre ».[10] Elles connaîtront un rapide essor. On en dénombre 157, en 1902 et elles se multiplient jusqu'à la guerre de 1914/ 1918. Regroupées en une Fédération (1892), elles seront parties constitutives de la création de la CGT (1895) et, en 1902, son Congrès décidera de les considérer comme : unions locales ou départementales. Par leur activité multiforme, elles ont contribué grandement à implanter le mouvement ouvrier dans l'espace quotidien des travailleurs. C'est sans doute alors la structure la mieux adaptée pour réaliser le rassemblement des ouvriers des métiers urbains et de ceux de la grande industrie. Elles seront un instrument essentiel, en maints endroits de la transmission des traditions de luttes du mouvement ouvrier français.

Les transformations introduites dans l'organisation de la France vont conduire le 37^e congrès confédéral à promouvoir des Comités régionaux de la CGT, à recommander qu'ils soient composés d'un secrétaire régional, des secrétaires d'U.D, auxquels sont adjoints les représentants CGT dans la CODER et, parfois, les représentants des commissions régionales. La Commission exécutive confédérale des 2 et 3 mai 1973 fera le point sur cette initiative. À cette date, 18 comités régionaux ont été constitués et fonctionnent normalement. Les trois autres comités régionaux restant à mettre en place le seront les mois suivants. Dans le substantiel rapport présenté par Marcel Caille, il est tiré de premières observations de cette installation des comités

⁶ Le Peuple n° 850 – 1^{er} août 1970.

⁷ Sa critique porte notamment sur les critères retenus pour favoriser les implantations d'entreprise dénoncent les effets de surconcentration de population auxquelles elles ont abouties méconnaissant notamment les besoins d'infrastructures quantitatives et qualitatives des populations et leur assujettissement aux politiques de profitabilité.

⁸ Cf ; notamment G. Noiriel : les ouvriers dans la société française, Editions du Seuil , 1986

⁹ A la suite des écrits de l'économiste libéral Gustave Molinari qui préconise l'instauration d'un service de placement fonctionnant selon les principes des bourses de capitaux.

¹⁰ Peter Schlüter : Naissance des bourses du travail, PUF, 1985, p.141

régionaux il est souligné l'hétérogénéité des régions administratives, leur non concordance avec l'économie régionale. Il en découle que les réalités régionales sont différemment ressenties, malgré une progression de la prise de conscience de la région et de l'action gouvernementale à ce niveau. Elles ne doivent pas être sous-estimées. Bien que portant sur une période courte le bilan d'activité des comités régionaux apparaît, déjà, important. Il s'est traduit par l'élaboration de programmes régionaux économiques et revendicatifs et des actions se sont développées sur des problèmes globaux ou sectoriels, (notamment : emploi dans la région parisienne, en Lorraine, etc. sur les transports en Rhône Alpes, en Région Parisienne, etc.). Leur activité s'est étendue à la coordination des actions revendicatives générales ou à l'occasion d'événements régionaux (visites d'officiels, licenciements collectifs, etc.). Un début de liaison avec les autres organisations régionales (CFDT, parfois FEN et MODEF, plus rarement avec Force ouvrière) a été établi. Une analyse des évolutions institutionnelles (loi du 5 juillet) est effectuée lors de cette réunion, portant sur leurs limites, leurs caractères, leur place dans la stratégie du capital, ainsi que des liens avec la politique régionale de la Communauté économique européenne. Il sera, également, procédé à un examen des effets de la politique régionale sur l'emploi, notamment à propos des implantations d'entreprise dans les régions de l'Ouest, telles celles de Citroën à Rennes, des télécommunications à Lannion. Si ces implantations ne sont pas négatives, en elles-mêmes, elles n'ont pas, pour autant, permis de développer le tissu économique et de créer suffisamment d'emplois pour faire régresser le chômage. Dans la période de leur constitution, les Comités régionaux avaient comme tâche principale d'élaborer des programmes revendications économiques et sociales. La C.E. estimera que l'accomplissement satisfaisant de cet objectif permet une autre étape : celle de l'organisation de l'action unie, notamment sur les problèmes régionaux. Au cours de cette séance seront traités les rapports entre Confédération, Fédérations, U.D. et Comités Régionaux. Chacune de ces instances devant conserver ses prérogatives, ses responsabilités et assurer pleinement son identité. Les contacts inter - régions sont encouragés, ainsi que la recherche, dans les régions frontières, de relations avec les organisations de Centrales étrangères voisines pour le traitement de certains problèmes d'intérêt commun. L'accent est porté sur le développement des initiatives et la synergie à attendre du plein engagement des organisations de la CGT sur ce terrain.

Une illustration de l'importance occupée par le « régionalisme », comme véhicule de la politique monopoliste et d'intégration sociale est fournie par le référendum gaulliste du 27 Avril 1969 qui comporte deux volets. L'un, sur la mise en place d'une organisation régionale qui suppose une modification de la Constitution et l'autre, sur une transformation du Sénat et sa fusion avec le Conseil économique et social en une nouvelle assemblée consultative. Le projet qui vise à conforter le gaullisme, ébranlé par le mouvement de 1968 va être repoussé par une conjonction de mécontentements [¹¹] entraînant le départ de de Gaulle.

Le 37^e congrès de CGT qui siège après cet échec en prend acte, mais ne considère pas moins que « ...le problème de la régionalisation demeure et qu'il est dans l'ordre des choses qu'il prenne dans l'avenir une importance toujours plus affirmée » selon l'expression [¹²] de André Bertheloot, secrétaire de la CGT et rapporteur sur la modification des statuts. C'est d'ailleurs, ce congrès qui inscrira, par un article nouveau, le Comité régional dans les statuts de la Confédération et en

¹¹ La gauche appelle à voter Non, mais celui-ci reçoit également, des voix de droite. Au total, sur les suffrages exprimés, **on comptera 55,18 % de Non** et 46,82 % de Oui.

¹² compte-rendu in extenso du 37^e congrès national de la CGT, p.123 ET

définira la compétence^[13]. La volonté manifeste de la CGT est de créer un moyen d'action et de coordination supplémentaire pour faire face aux problèmes nouveaux nés de la décentralisation, sans altérer aucunement le rôle des U.D. et des fédérations, mais, au contraire, en renforçant leurs synergies. On peut considérer que cet objectif a été effectivement atteint. On le doit, en particulier, à la qualité des secrétaires régionaux. Le plus souvent, ils ont précédemment exercé la responsabilité de secrétaire d'une union départementale de la région et ont une forte expérience syndicale, une grande autorité personnelle et une connaissance approfondie de leur territoire d'action.

Le congrès de Lille (13/18 juin 1982) le premier à se tenir après la victoire électorale de la gauche de mai juin 1981 est naturellement conduit à porter une grande attention, à la nouvelle situation, à requérir la pleine réalisation de ses possibilités qui conditionne l'existence d'un changement réel. Il appelle à des mesures pour sortir de la crise systémique. Dans le document d'orientation adopté, il développe ses positions concernant la transformation des structures économiques et la démocratisation. Il se prononce résolument pour une décentralisation s'appuyant sur des assemblées élues au scrutin proportionnel, dotées de pouvoirs et de moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Il invite clairement à un élargissement du rôle des organisations de la CGT et, tout particulièrement des comités régionaux, en rapport avec les perspectives nouvelles. Plus précisément, le Programme d'action se prononce pour un développement des pouvoirs des C. E. S. R. en matière d'investigation, de contrôle et d'arbitrage. [14]

Au cours de cette période relativement brève, de 1966 à 1984, la CGT a développé un important effort pour intervenir sur les problèmes d'aménagement du territoire, pour adapter son organisation aux nouvelles configurations institutionnelles. Elle trouvera dans ses rangs des militants actifs et compétents sur ces nouveaux terrains. Ils permettront par leur capacité à assurer une audience au sein des divers organismes régionaux, en particulier les CESR des mobilisations revendicatives régionales, sur des thèmes variés, s'inscriront, avec succès, dans les luttes sociales de la période.

La conception de la CGT a, ainsi, fait place progressivement à la décentralisation administrative et à l'aménagement du territoire. Le Document d'orientation adopté par le 42^e Congrès confédéral, en 1985, date qui correspond à la fin de la période examinée, invite à prendre toute la mesure de la décentralisation et des évolutions dans les institutions, avec le transfert de compétences nationales vers les collectivités territoriales, mais aussi à poursuivre l'action pour une décentralisation véritablement démocratique, génératrice d'obligations et de tâches nouvelles pour les organisations de la CGT et relève que les Comités régionaux appréhendent déjà de bonne façon ces responsabilités [15].

¹³ Ce nouvel article 22, que nous reproduisons intégralement, dispose que : « Les unions départementales de chaque région, constitue entre elles le comité régional. Elles en déterminent la composition en fonction de chaque situation. En tout état de cause les secrétaires généraux des UD où les représentants dûment mandatés de ces derniers font partie du comité régional. Le comité a pour rôle de coordonner et d'impulser l'activité des U.D. sur les questions d'intérêt régional et de prendre toute décision utile à cet effet. Il désigne, en accord des unions départementales intéressées, et les représentants de la CGT dans les organismes régionaux. Le bureau confédéral à peut se faire représenter dans les réunions des comités régionaux ». Un autre article (23) des statuts précise le rôle **du secrétaire régional**. Ultérieurement, une modification des statuts confédéraux prévoira que le secrétaire régional participe au CCN de la CGT, avec voix consultative.

¹⁴ Compte-rendu in extenso du 41^e congrès national de la CGT, p 755 et 858

¹⁵ Compte rendu in extenso des 42^e congrès national de la CGT, p.458.

Une étape a incontestablement été franchie. Mais, aux lendemains de la période examinée, la nécessité de poursuivre l'action engagée demeure pleinement, encore accrue par le développement du chômage, de la précarité, l'approfondissement de la crise, et pour élever ces combats dans leurs diverses dimensions à la hauteur des enjeux actuels.