



HAL
open science

La création des Régions Clémentel

Jérôme Henning

► **To cite this version:**

Jérôme Henning. La création des Régions Clémentel. Centre et périphérie, Mare et Martin, 2017, 978-2-84934-326-5. hal-02094548

HAL Id: hal-02094548

<https://hal.science/hal-02094548v1>

Submitted on 24 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La création des Régions Clémentel

Centre et périphérie, Paris, Mare et Martin, 2017, p. 221-233.

Sous la Troisième République, les débats concernant les rapports entre centre et périphérie s'articulent autour de la question de la régionalisation¹. Joseph Paul-Boncour lançait en 1900 un appel aux accents d'avertissement : « le régionalisme sera économique ou ne sera pas ».

Ces débats aboutissent en 1919 à la première expérience de régionalisation² : les groupements économiques régionaux appelés plus simplement « régions économiques » ou encore « régions Clémentel » du nom du ministre du Commerce à l'origine de leur institution. Trois arrêtés ministériels du 5 et 12 avril 1919 créèrent dix-sept régions économiques formées par le regroupement des Chambres de commerce et d'industrie remplaçant les comités consultatifs économiques institués durant les hostilités pour coordonner l'effort de guerre³. Étienne Clémentel, ministre du Commerce du 29 octobre 1915 au 20 janvier 1920, a été le principal promoteur de l'économie de guerre et du développement de l'interventionnisme étatique⁴. Le député auvergnat, régionaliste convaincu, profite de la guerre pour démontrer l'insuffisance du cadre départemental dans l'organisation du territoire. Durant l'année 1917, la question de la reconstruction du pays une fois la guerre terminée apparaît dans le débat politique : il faudra à la fois continuer l'effort économique et remplacer l'Allemagne bientôt vaincue dans l'économie de l'Europe continentale⁵. La grande réforme de l'État nécessaire à son redressement devra s'inspirer de l'ennemi qui a démontré durant la guerre une formidable force d'organisation⁶. Pour Clémentel, cette reconstruction doit passer par la mise en place de la régionalisation et de l'interventionnisme de l'État dans l'économie⁷. Il faut donc tout à la fois élaborer un cadre régional de référence et créer une institution de coordination du développement économique. Les 149 Chambres de commerce et d'industrie semblent toutes désignées pour atteindre ces objectifs⁸. En effet celles-ci, modifiées par la loi du 19 avril 1898, avaient la possibilité de se réunir pour des ententes particulières intéressant un territoire plus vaste que leur ressort⁹. En 1917, Clémentel projette de généraliser ces ententes prévues par la loi et de les imposer par arrêtés. À partir du mois d'août, il confie à Henri Hauser, historien disciple du géographe régionaliste Paul Vidal de la Blache, et à Paul Allégret, directeur de l'École Libre de droit de Limoges, le soin de consulter les différentes Chambres de commerce et d'établir une carte des futurs groupements régionaux. Après dix-huit mois de travail, les arrêtés d'avril 1919 créent les groupements régionaux administrés par un comité régional élu pour six ans composé des Présidents et de délégués des Chambres de commerce, des préfets et sous-préfets et de représentants des syndicats ouvriers et patronaux.

¹ M. Bourjol, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris, Berger-Levrault, 1969, p. 99-182.

² J.-M. Miossec, *Géohistoire de la régionalisation en France*, Paris, P.U.F., coll. « Quadrige », 2008, p. 323-334.

³ *Journal officiel de la République française, Lois et Décrets*, 7 avril 1919, p. 3657 ; 18 avril 1919, p. 4049.

⁴ É. Clémentel, *La France et la politique économique interalliée*, Paris, P.U.F., 1931, p. 13 et 37 ; J.-Y. Mollier et J. George, *La plus longue des Républiques, 1870-1940*, Paris, Fayard, 1994, p. 433. Pour une biographie plus complète d'Étienne Clémentel, P. Veitl, *L'invention d'une région : les Alpes françaises*, Grenoble, P.U.G., 2013, p. 55-89.

⁵ G. Soutou, *L'or et le sang*, Paris, Fayard, 1989, p. 141.

⁶ H. Hauser, *Les régions économiques*, préf. Clémentel, Paris, Bernard Grasset, 1918, p. 3.

⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁸ A.-P. Nouvion, *L'institution des Chambres de commerce*, Paris, L.G.D.J., 1992, p. 5.

⁹ *J.O.R.F., Lois et décrets*, 19 avril 1898, p. 2576.

Connaissant les inclinations régionalistes exprimées avant-guerre par Étienne Clémentel et Henri Hauser¹⁰, il ne fait pas de doute que la création des groupements régionaux s'inscrit dans une volonté plus large d'établir la région comme nouvelle circonscription territoriale. L'idée régionaliste était partagée par les différentes tendances de la politique du début du siècle, tant chez les socialistes avec Alexandre Millerand et Joseph Paul-Boncour que chez les conservateurs avec Maurice Barrès ou Charles Maurras. En 1900, Jean Charles-Brun crée la Fédération régionaliste française au sein de laquelle plusieurs conceptions de la région s'affrontent. Face au régionalisme nationaliste de Maurras qui repose sur l'exaltation des diversités culturelles des anciennes provinces, Paul-Boncour prône un régionalisme économique au sein duquel s'inscrit Étienne Clémentel¹¹.

À de nombreux égards, il ne fait aucun doute que le mouvement régionaliste dans son ensemble est un mouvement décentralisateur. Pour autant, peut-on dire que la création des régions économiques, seule réalisation concrète de ce régionalisme de la Troisième République, relève d'une décentralisation ? En effet, bien que ces régions procèdent d'une création du pouvoir étatique, elles ne constituent pas une manière d'organiser la puissance publique. Cependant elles définissent à la fois de nouvelles circonscriptions et obéissent aux aspects de la décentralisation fonctionnelle.

En étudiant tout d'abord les dispositions prévues par les arrêtés ministériels, nous pouvons constater que les régions économiques présentent les caractères d'une décentralisation (I). Ensuite, l'étude des objectifs politiques visés à plus long terme par les créateurs des régions confirme l'analyse selon laquelle les régions Clémentel relèvent bien d'un effort de décentralisation (II).

I°) Les caractères de la décentralisation dans les arrêtés d'avril 1919

L'étude des arrêtés du ministre du Commerce montre que les fondements juridiques des régions économiques correspondent à une conception de la décentralisation connue à l'époque. Ces régions répondent au critère classique de l'autonomie (A) tout en reposant sur une conception jugée plus moderne de la décentralisation : la décentralisation fonctionnelle (B).

A – L'autonomie des comités régionaux assurée par l'élection et la personnalité morale.

L'arrêté du 12 avril 1919 prévoyait que le comité chargé d'administrer la région soit autonome. Conformément aux conceptions développées par une partie de la doctrine sous la Troisième République, une institution est qualifiée de décentralisée dès lors qu'elle est autonome par rapport à l'État. Cette autonomie repose sur deux moyens : le recours au principe de l'élection pour choisir les agents et l'octroi de la personnalité morale¹². Dans le cas de 1919, on constate que ces deux moyens sont placés en tête de l'arrêté.

Tout d'abord, le comité en lui-même est composé de membres élus pour six ans au sein des différentes Chambres de commerce et d'industrie de la région. Il doit élire un secrétaire général de la région économique chargé d'assurer les relations avec les autres administrations

¹⁰ C. Bellon, « Étienne Clémentel et l'organisation administrative de la France (1903). Rapport parlementaire sur le budget du ministère de l'Intérieur », in *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, 2/2013 (n° 20), p. 127-131.

¹¹ P. Veitl, *op. cit.*, p. 75.

¹² F. Fournié, *Recherche sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, Paris, L.G.D.J., 2005, p. 242-248 et S. Flogaëtis, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, L.G.D.J., 1979, p. 12-20.

ainsi qu'un bureau composé de trois à cinq membres selon les régions (article 2). Ce bureau remplace le préfet explicitement écarté de la présidence du comité alors même qu'il assurait cette fonction durant la guerre. Il reste admis aux réunions du comité régional mais n'a que voix consultative (article 3). Cette forte réduction du rôle du préfet nous semble révélatrice d'une volonté de rendre autonome les Comités régionaux par rapport à l'État¹³.

Ensuite, cette autonomie est marquée par l'octroi implicite de la personnalité morale. Le groupement régional est ainsi « autorisé à fonder et à administrer tous établissements, organismes ou institutions qui par leur objet sont susceptibles de faciliter ou de développer le commerce et l'industrie de la région économique » (article 7). Il peut également devenir propriétaire d'établissements qu'il crée à partir de ses fonds propres ou de ressources privées. Et plus largement « les groupements régionaux peuvent [...] être déclarés concessionnaires de travaux publics ou tous services ayant un caractère d'intérêt public ». Cette formule assez large confère d'ailleurs aux groupements régionaux des attributions qui semblent dépasser le cadre commercial et industriel auquel les Chambres sont normalement limitées.

Cependant, il faut préciser que l'autonomie du groupement régional est réduite par une tutelle administrative exercée *a priori* sur les comptes par le ministre du Commerce. Ainsi, « dans les trois premiers mois de chaque année le comité régional [...] présente directement au ministre du Commerce le compte des recettes et des dépenses de l'exercice précédent ainsi que le projet de budget de l'année suivante » (article 10). L'autorité du préfet s'exerçant dans un cadre départemental, celui-ci n'est pas autorisé à opérer ce contrôle.

L'autonomie ainsi réalisée apparaît au premier abord comme étant le marqueur classique de la décentralisation. Cependant, pour Clémentel ou Hauser, la régionalisation doit reposer sur une technique plus moderne de décentralisation.

B – La mise en application des principes d'une décentralisation moderne et efficace.

La branche du mouvement régionaliste menée par Paul-Boncour à laquelle appartiennent Clémentel et Hauser¹⁴ propose de réfléchir sur une décentralisation vraiment efficace. L'auteur du *Fédéralisme économique* rejette une conception classique de la décentralisation qui reposerait sur l'institution de circonscriptions territoriales aux compétences élargies¹⁵. La décentralisation réellement moderne et donc efficace doit reposer sur la multiplication des établissements publics et sur une nouvelle conception de la circonscription.

Paul-Boncour expliquait que le processus de décentralisation ne serait complet que lorsqu'il reposerait sur les groupements professionnels, c'est-à-dire les structures économiques et sociales¹⁶. En effet, les missions administratives relatives aux questions économiques et sociales doivent être transférées à ces groupements professionnels afin de réaliser les véritables conditions d'expression d'une solidarité locale. En instituant les régions économiques par le regroupement des Chambres de commerce et d'industrie, le Gouvernement répond de façon claire à cette nouvelle doctrine de la décentralisation qui n'est qu'une forme de décentralisation

¹³ De façon plus générale, le préfet est souvent critiqué par Clémentel (P. Veitl, *op. cit.*, p. 88) et Hauser : « le préfet représente dans le département la personne même du Premier consul... pardon, du Président de la République, et plus spécialement celle du ministre de l'Intérieur ». Hauser, *op. cit.*, p. 16 ; F. Burdeau, *Histoire de l'administration du 18^e au 20^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 179.

¹⁴ H. Hauser, *op. cit.*, p. 65.

¹⁵ J. Paul-Boncour, *Le fédéralisme économique*, Paris, Félix Alcan, 2^e éd., 1901, p. 376-386.

¹⁶ *Ibid.*, p. 10.

fonctionnelle. Aujourd'hui la doctrine se divise à la suite de Charles Eisenmann¹⁷ sur la question de l'existence de cette décentralisation fonctionnelle ou par services. Mais avant la Seconde Guerre mondiale, le concept de décentralisation fonctionnelle est largement admis à côté de celui de la décentralisation territoriale¹⁸. Il repose sur la création et la multiplication d'établissements publics autonomes de l'État. Maurice Hauriou admet que la création d'établissements publics constitue une décentralisation puisqu'elle « s'accompagne d'une nouvelle répartition du pouvoir de décision »¹⁹. Selon Léon Duguit, la décentralisation par service est « la forme la plus nouvelle et en même temps la plus progressive de décentralisation »²⁰, dès lors que le chef de service est élu en dehors du fonctionnement hiérarchique de la fonction publique. Il n'est pas improbable que les acteurs politiques les plus intéressés par la décentralisation, de surcroît juristes comme Clémentel ou Allégret, aient eu connaissance de ces aspects. Les arrêtés de 1919 font reposer les régions économiques sur le réseau des Chambres de commerce. Qualifiées, avant 1936 et l'arrêt *Retail* du Conseil d'État²¹, d'établissements publics par la doctrine²² et la jurisprudence²³, et considérées comme un des groupements professionnels les plus vieux par les tenants du fédéralisme économique²⁴, les Chambres de commerce participent à ce mouvement de décentralisation fonctionnelle. Leur regroupement semble s'inscrire lui aussi dans ce mouvement décentralisateur plus adapté selon les auteurs de l'époque²⁵ à l'évolution de l'État et de ses missions que la simple décentralisation territoriale. Le recours à l'utilisation des Chambres de commerce et d'industrie ne s'inscrit pas dans une simple organisation économique du territoire, mais est une application plus large de la décentralisation fonctionnelle.

Pour Clémentel et ses collaborateurs la recherche d'efficacité et de modernité dans les principes de la décentralisation passe également par une évolution de la notion classique de circonscription selon le principe de relativité des divisions régionales²⁶. En effet, les arrêtés d'avril 1919 veulent rompre avec l'idée selon laquelle la circonscription serait une partie du territoire aux frontières rigides et préalablement déterminées²⁷. Ainsi, la constitution des régions s'est réalisée en fonction de la détermination de centres urbains à partir desquels s'articulent des intérêts solidaires à la périphérie²⁸. Ce qui compte n'est pas la délimitation de la région mais la détermination de son centre afin de répondre à la mobilité de la vie économique²⁹. Les territoires qui subiront la force d'attraction exercée par le chef-lieu formeront la circonscription régionale.

¹⁷ Pour une synthèse des arguments voir J.-P. Theron, *Recherche sur la notion d'établissement public*, Paris, L.G.D.J., 1976, p. 42-48.

¹⁸ S. Flogaitis, *op. cit.*, p. 28.

¹⁹ M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e éd., 1933, rééd., Paris, Dalloz, 2002, p. 87.

²⁰ L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 4^e éd., 1923, rééd., Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2007, p. 77-78.

²¹ C.E., 21 févr. 1936, *Retail*, S. 1936, III. 121.

²² M. Hauriou, *op. cit.*, p. 283 : « Les Chambres de commerce et d'industrie relèvent de la catégorie d'établissements publics à services multiples ».

²³ Cass., 28 oct. 1885, S. 1886, I. 436 : « Les Chambres de commerce se rattachant intimement à l'organisation administrative de la France, constituent de véritables établissements publics ». Confirmé par le Conseil d'État le 9 février 1906 dans son arrêt *Chambre de commerce d'Orléans et du Loiret*, S. 1908, III. 44.

²⁴ J. Paul-Boncour, *op. cit.*, p. 73.

²⁵ L. Duguit, *op. cit.*, p. 78 ; M. Hauriou, *op. cit.*, p. 88 : « Ce mouvement doit fatalement s'accroître » ; J. Paul-Boncour, *op. cit.*, p. 10 et 376.

²⁶ H. Hauser, *op. cit.*, p. 27 et P. Vidal De La Blache, *Les divisions régionales de la France*, Paris, Alcan, 1913, p. 5.

²⁷ M. Bourjol, *op. cit.*, p. 120 et H. Hauser, *op. cit.*, p. 6.

²⁸ Pour Henri Hauser, les nouvelles circonscriptions régionales reposent sur l'identification de villes dites « tentaculaires ». « C'est autour d'un noyau que s'organise la masse primitivement amorphe. Ceci revient à dire que les régions naissent de leurs centres », *op. cit.*, p. 39. Les centres sont choisis selon trois critères : l'accroissement démographique, l'existence de nœuds de communication et la présence d'industries tentaculaires.

²⁹ *Ibid.*, pp. 36-37 et Discours de Clémentel du 29 mars 1919, *Rapport général sur l'industrie française, sa situation, son avenir*, Deuxième partie, t. 3, Paris, Imprimerie nationale, 1919, p. I.

C'est selon cette règle qu'ont été dessinées les régions allant parfois à l'encontre des structures départementales inadaptées aux évolutions économiques. Le ministre du Commerce a ainsi réalisé les régions économiques en demandant à chaque Chambre de choisir le centre le plus adapté à ses problématiques territoriales. Cette conception offrant le choix de l'affiliation régionale entraînait alors deux conséquences. La première réside dans l'application de l'idée selon laquelle les Chambres peuvent à tout moment sortir d'une région pour s'attacher à une autre, créant ainsi des circonscriptions aux frontières mouvantes. La seconde conséquence apparaît dans l'article 6 de l'arrêté du 12 avril 1919 : « toute Chambre de commerce adhérente à un groupement régional peut [...] adhérer également à un autre groupement régional [...] ». En effet, une Chambre peut subir sur son territoire l'attraction de deux centres urbains, elle doit donc pouvoir appartenir à deux régions économiques différentes. Cette disposition assouplit encore la circonscription régionale afin de correspondre au mieux aux évolutions économiques et sociales du territoire. La circonscription doit être intelligente, vivante et non figée.

La formation et les dispositions des arrêtés de 1919 instituant les régions économiques relèvent bien d'une démarche décentralisatrice. Cependant en étudiant les objectifs politiques visés à plus long terme par Clémentel et ses collaborateurs, on observe que les régions économiques ne constituent qu'une première étape d'un projet de décentralisation plus vaste.

II°) Les objectifs décentralisateurs à long terme visés par l'institution des régions Clémentel.

L'étude des objectifs politiques visés par Clémentel et ses collaborateurs nous montre que l'institution des régions de 1919 s'inscrit dans une démarche décentralisatrice plus complète que la simple institution de régions économiques. Les groupements régionaux doivent constituer une première étape d'une spécialisation territoriale et administrative (A) qui doit à terme réaliser un fédéralisme économique à base régionale (B).

A – La nécessité de réaliser une spécialisation territoriale et administrative.

Clémentel explique dans la préface de l'ouvrage d'Hauser consacré aux régions économiques que l'institution des groupements régionaux s'inscrit dans la lutte économique qui doit prolonger la lutte militaire après l'armistice. « Nous ne vaincrons le pangermanisme qu'en prenant quelques-unes des armes dont l'Allemagne a su faire usage, et au premier rang, celle de l'organisation. Le groupement des forces régionales est un pas décisif dans cette voie. »³⁰ La guerre a donné la sensation que l'Allemagne avait été meilleure que la France durant les premières années grâce à un immense plan d'organisation économique du territoire. La classe politique partage alors le sentiment qu'il faut que les diverses parties du territoire se spécialisent économiquement afin de créer une économie véritablement nationale débarrassée des concurrences interrégionales³¹. L'organisation et l'action de l'État doivent permettre cette spécialisation territoriale. Les comités régionaux doivent réaliser ces objectifs en développant dans les régions des activités spécifiques coordonnées au niveau national par un inspecteur spécial des régions économiques. Clémentel réfléchit notamment à la concordance de la carte administrative avec la carte économique elle-même déterminée selon les ressorts naturels de l'activité commerciale et industrielle. Pour une bonne administration du territoire, la circonscription administrative devra correspondre à la circonscription économique en

³⁰ H. Hauser, préf. Clémentel, *op. cit.*, p. 3.

³¹ *Ibid.*, p. 23.

mouvement permanent³². Dès lors, au-delà de la création des régions économiques, les arrêtés de 1919 doivent poser clairement la carte économique afin d'envisager plus tard les circonscriptions administratives régionales.

La spécialisation territoriale doit également être réalisée par le recours à la décentralisation fonctionnelle qui doit permettre un renforcement de l'action administrative. Les arrêtés ministériels ont pour but d'initier un plus vaste mouvement décentralisateur. Dans le domaine économique, la décentralisation fonctionnelle doit rendre l'action administrative plus adaptée et donc plus efficace.

Le territoire national, une fois spécialisé en régions par l'institution des comités régionaux et le renforcement des groupements professionnels, servira de base géographique au développement d'un fédéralisme économique.

B – Les prémices d'un fédéralisme économique à base régionale

Pour Clémentel et Hauser, la création des régions économiques s'inscrit dans la poursuite d'objectifs politiques plus larges visant à aboutir au fédéralisme économique, c'est-à-dire à l'agrégation définitive des souverainetés économiques partielles³³. Le fédéralisme économique envisagé par Paul-Boncour repose sur la décentralisation et la régionalisation. Les régions Clémentel constituent alors un moyen afin de réaliser cet objectif.

En effet, pour Henri Hauser, les arrêtés instituant les groupements régionaux s'inscrivent dans une stratégie de régionalisation pragmatique³⁴. Bien conscients que les régions administratives ne pourront apparaître *ex nihilo* du fait de la résistance d'un certain nombre de facteurs, Clémentel et Hauser envisagent une régionalisation procédant par étape en régionalisant le maximum de services. Il semble que cette stratégie vise à réduire le rôle pratique du département et du préfet et à démontrer ainsi l'obsolescence du cadre départemental. On note chez Hauser de véritables critiques à l'égard du département jugé dépassé et inadapté tant pour l'action économique que pour l'action administrative³⁵. La décentralisation fonctionnelle est ainsi utilisée pour permettre le développement du cadre régional et à terme la réalisation du régionalisme intégral. L'importance du chef-lieu dans la détermination des circonscriptions va également dans le sens de cette régionalisation intégrale. En effet, les régions économiques doivent développer l'importance de centres régionaux qui deviendront dès lors les supports d'une décentralisation à base régionale plus complète. Il semble d'ailleurs qu'après la Première Guerre mondiale les milieux politiques favorables à la décentralisation estiment que celle-ci ne sera réalisée qu'avec le développement de centres périphériques concurrençant la capitale.

Cependant, cette régionalisation intégrale poursuivie par l'institution des régions Clémentel n'est pas envisagée comme une fin, mais comme un moyen pour réaliser le fédéralisme économique. Henri Hauser explique que la région économique doit permettre de fonder plus tard la fédération économique régionale, première étape afin de réaliser le fédéralisme économique national. Pour Paul-Boncour comme pour Hauser, la réalisation du fédéralisme économique national passe par l'union des forces économiques et des groupements professionnels dans le cadre régional³⁶. Au-delà de la simple régionalisation, les groupements économiques régionaux constituent la première étape du fédéralisme économique envisagé comme l'organisation résolument moderne de l'État. Clémentel explique que les régions économiques doivent devenir le lieu de dialogue entre les forces économiques et il précise

³² É. Clémentel, *Un drame économique*, Paris, Pierre Laffite, 1914, p. 72-74 et 98-100.

³³ J. Paul-Boncour, *op. cit.*, p. 221.

³⁴ H. Hauser, préf. Clémentel, *op. cit.*, p. 10.

³⁵ *Ibid.*, p. 12-16.

³⁶ J. Paul-Boncour, *op. cit.*, p. 376.

même que les délégués des syndicats ouvriers et patronaux doivent pouvoir siéger au sein des comités³⁷. Les arrêtés de 1919 ne sont qu'une étape vers le fédéralisme économique, Étienne Clémentel et Henri Hauser annoncent même la deuxième étape dès 1918 : réaliser la fédération des syndicats³⁸.

* * *

En avril 1919, les régions Clémentel avaient été, pour leurs créateurs, porteuses d'espoir. Cependant, force est de constater que ces groupements économiques régionaux, bien qu'institués, ne réalisèrent ni le régionalisme ni le fédéralisme économique.

Les raisons de ces échecs sont nombreuses. Tout d'abord, la démission du ministère Clémenceau le 17 janvier 1920 et le remplacement de Clémentel comme ministre du Commerce ne favorisèrent pas le développement des régions. Ensuite, cette régionalisation fragmentaire semble être passée inaperçue dans un contexte où la classe politique et l'opinion publique étaient tournées vers les questions internationales, le traité de Versailles et de façon plus large vers la reconstruction du pays. Enfin, le choix de procéder par voie d'arrêtés ministériels semble avoir affaibli la portée de la création des régions économiques. À ces raisons d'ordre national, il faut ajouter que sur le plan local les régions Clémentel ont eu du mal à s'imposer. Si l'organisation des groupements fut assez rapide, la mise en place des comités connut plus de peine. En 1921, on observe qu'un grand nombre de comités n'ont pas été encore institués, c'est notamment le cas à Lyon, chef-lieu du XIII^{ème} groupement économique régional³⁹. Dans les archives de la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon, on observe une véritable hostilité à la politique du Ministère du commerce dirigée contre l'interventionnisme étatique né durant la guerre et se perpétuant en 1919. Clémentel s'en plaindra dans son ouvrage précité qui paraîtra en 1931⁴⁰. Les milieux industriels et commerciaux semblent méfiant à l'égard de cette nouvelle forme d'action administrative développée depuis 1915 par Clémentel – on trouve par exemple des discours assez vifs du Président de la Chambre de Lyon qui dit ne pas avoir confiance dans les bureaux ministériels pour imposer des mesures aux Chambres⁴¹. En effet, les régions économiques sont perçues comme étant une nouvelle réalisation d'un interventionnisme étatique inadmissible en 1919. En 1924, les crédits alloués normalement au groupement économique par la Chambre de Lyon sont tout simplement supprimés⁴².

Durant l'entre-deux-guerres, les régions Clémentel survivront tant bien que mal sans pour autant réaliser les grands objectifs voulus par leurs créateurs. Elles furent modifiées en 1938 par Fernand Gentin, ministre du Commerce et de l'Industrie, dans l'hypothèse d'une nouvelle guerre contre l'Allemagne⁴³. Cette évolution des régions économiques en 1938 confirme l'analyse selon laquelle, malgré les opinions régionalistes et décentralisatrices d'une partie de la classe politique suivant Paul-Boncour et Clémentel, les seules évolutions en faveur de la régionalisation sous la Troisième République n'ont été acceptées qu'avec le sentiment

³⁷ É. Clémentel, *Rapport sur l'industrie*, op. cit., p. II.

³⁸ H. Hauser, préf. Clémentel, op. cit., p. 9 et p. 64.

³⁹ A.D. Rhône, 8 MP 91.

⁴⁰ É. Clémentel, *La France et la politique économique interalliée*, op. cit., p. 320.

⁴¹ Discours de Coignet, Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon, le 6 mars 1920, Lyon, A. Rey, 1920, 28 p., A.D. Rhône, 8 MP 75.

⁴² A.D. Rhône, 8 MP 81.

⁴³ Le décret qualifie cette fois expressément les nouveaux comités d'établissements publics. Cette disposition, plus qu'un renforcement des comités régionaux, nous semble plutôt être une réaction à l'arrêt *Retail* du Conseil d'État, qui admet que les Chambres de commerce sont des établissements publics mais refuse la qualification d'établissements publics nationaux.

d'une guerre probable⁴⁴.

Pour conclure, il faut préciser que même si les régions Clémentel obéissent à un véritable projet décentralisateur, cette décentralisation est faible dans son degré. Les régions économiques n'atteignent pas leurs objectifs et ne modifient en rien la structure de l'État qui reste en 1919 profondément centralisé. Toutefois, le projet apporte des réflexions pertinentes sur les rapports entre le centre et la périphérie, puisque pour une partie de la classe politique la décentralisation moderne doit être fonctionnelle et ne pas reposer exclusivement sur la constitution de collectivités locales supplémentaires.

Jérôme Henning

⁴⁴ Pierre Legendre montre comment les diverses avancées vers la régionalisation sont liées à la guerre, *Histoire de l'administration depuis 1750*, Paris P.U.F., coll. Thémis, 1968, p. 151-152 ; repris in *Trésor historique de l'État*, Paris, Fayard, 1992, p. 148-150.