

Régions : une révolution inachevée

Par Bruno Rémond*

(Le Figaro, 12 janvier 2010)

Quarante ans après sa création, la région peine encore à s'affirmer dans l'opinion. Certes, la dernière née des institutions territoriales n'a pu réellement exister qu'avec l'élection au suffrage universel direct de ses conseillers qui remonte tout de même à près d'un quart de siècle.

Contrairement à certains États de l'Union européenne (Allemagne, Italie, Espagne, Belgique, Royaume-Uni, etc.) qui ont porté sans faille l'autonomie régionale, la France reste encore prisonnière de sa culture jacobine. Elle a toujours hésité à s'engager dans la voie de la décentralisation « craignant que la régionalisation génère des discriminations », souligne Bruno Rémond.

Paradoxe, l'institution régionale semble encore « fragile » quand elle affiche un bilan « impressionnant » dans le développement économique, technologique et l'aménagement du territoire consacrant. C'est d'ailleurs sur ce bilan que les partis orientent leur campagne pour le renouvellement des conseils régionaux les 14 et 21 mars prochains. Notamment la gauche qui règne quasiment sans partage sur les exécutifs régionaux. Selon l'enquête TNS/Sofres diligentée par l'Association des régions, la gauche part avec un atout : l'exécutif régional est qualifié d'« efficace » par 76 % des sympathisants de gauche tous partis confondus, suivis par ceux du MoDem (71 %) et enfin par ceux de la « grande droite » qui ne dirige que deux régions (l'Alsace et la Corse). Ceci expliquant en partie cela...

Josseline Abonneau

«L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain...» (de Gaulle, discours prononcé à Lyon le 24 mars 1968).

Tout est dit. Et pourtant, quarante ans après, la réalisation de cette vision fulgurante n'est toujours pas devenue l'option politique retenue pour organiser l'architecture d'ensemble des pouvoirs publics en France. Où en est-on alors ?

La gestation de la « région » fut lente, parfois chaotique, mais toujours inspirée par une même préoccupation : doter la France d'un espace territorial mieux adapté par sa configuration et sa superficie que le département pour permettre la définition et la réalisation des politiques publiques d'importance, notamment dans le domaine économique et en matière d'aménagement du territoire.

Bilan méconnu mais impressionnant

Ce n'est qu'avec la loi du 2 mars 1982 puis la première élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux en 1986 que l'institution régionale a acquis un statut de collectivité locale à part entière et la clause de compétence générale qui fait la force de cette catégorie

d'institutions politico-administratives, deux qualités ultérieurement reconnues au niveau constitutionnel par la modification de la rédaction de l'article 72 de notre texte fondamental.

Malgré les différents transferts de compétence intervenus en 1983, 1985 et 1986 de l'État vers les régions, plusieurs années d'inertie politique - notamment sous le gouvernement de Lionel Jospin - dont les effets ont été aggravés par la crise de légitimité qui affecta les conseils régionaux du fait des conséquences dramatiques en 1992 et en 1998 du mode de scrutin adopté en 1985, ont obscurci l'image institutionnelle et fonctionnelle de la région. Celle-ci, décriée car mal connue, fut critiquée et taxée d'institution superfétatoire, compliquant le mille-feuille territorial alors que pourtant les régions concouraient déjà remarquablement à la réalisation de politiques publiques essentielles pour l'avenir de la France : formation professionnelle et apprentissage, rénovation et construction de lycées, amélioration des résultats de la politique éducative grâce à l'élaboration des schémas régionaux de formation, extensions universitaires, grands projets d'équipement initiés par l'État et cofinancés par les régions dans le cadre des contrats de plans successivement élaborés et signés.

Souvent méconnu, le bilan des régions est pourtant impressionnant. Sans elles, les grandes politiques publiques ayant pour objectif de favoriser le développement économique, l'innovation technologique et l'aménagement du territoire n'auraient pu se déployer aussi rapidement et aussi profondément.

Regroupées en deux grands thèmes - éducation, formation et emploi ; mobilité et développement durable - les interventions des régions ont un impact incontestable en contribuant à aménager le territoire et améliorer la vie de ses habitants. En 2009, hors outre-mer et Corse, les régions ont investi 5 997 millions d'euros dans les lycées, 3 195 dans la formation professionnelle, 2 661 dans le transport express régional ou encore 2 139 dans le domaine de l'apprentissage...

Qui pourrait imaginer se passer des services et des équipements de toute nature ainsi organisés et réalisés par les régions ? Certainement pas nos concitoyens même s'ils ne voient pas toujours très clairement le sceau régional sur ces réalités sauf lorsque les couleurs de celui-ci décorent les rames TER.

Qui pourrait se passer des financements ainsi mobilisés ? Certainement pas l'État qui, tout en tentant de continuer à rester maître de la définition de ces politiques publiques, est progressivement devenu financièrement incapable de les assumer et administrativement de les gérer.

Même si leur connaissance ou leur compréhension du fait régional n'est pas toujours des plus assurées ou des plus affirmées, un récent sondage, diligenté par l'Association des régions de France et réalisé par la Sofres montre que les Français sont globalement attachés à leur région, comme d'ailleurs aux collectivités territoriales en général.

Lorsqu'ils classent les échelons administratifs en fonction de leur proximité pour juger de leur capacité à répondre aux besoins de la population, la commune arrive en tête (76 % la jugent efficace) suivi du conseil général (70 %) puis du conseil régional (69 %). L'État et l'Europe sont majoritairement jugés inefficaces (59 % pour les deux).

De manière cohérente avec la couleur des exécutifs locaux, la préférence partisane a un effet sur l'appréciation du conseil régional : les personnes proches de la gauche sont plus

nombreuses que les autres à le juger efficace (79 %).

Vers un «congrès des départements»

Certes, un autre sondage LH2 a mis en évidence le fait que beaucoup de Français ignoraient le nom du président à la tête de leur région. Mais connaissent-ils mieux le nom du président du conseil général ou ceux des différents ministres composant le gouvernement ? Toujours est-il, justement parce qu'elle est contrastée, l'image que les Français ont aujourd'hui de la région est révélatrice de l'ambiguïté de la situation dans laquelle se trouve la dernière-née des collectivités territoriales françaises. Seule, par essence, apte à se substituer à l'État dans la définition et la réalisation des politiques publiques qu'il ne peut plus ou qu'il ne sait plus correctement mener à bien car les données économiques, technologiques et sociales à prendre en considération imposent qu'elles soient diversifiées et adaptées aux réalités territoriales, son essor est attendu avec impatience par certains, craint par d'autres.

La France hésite. Depuis le lancement de la décentralisation en 1982, elle a quitté la rive où un État tout autant napoléonien que jacobin offrait aux citoyens une vision claire de la structuration et de l'action de la puissance publique et l'illusion du respect du principe d'égalité grâce à la mise en œuvre censée être uniforme et homogène sur l'ensemble du territoire de toute politique. Mais, s'engageant dans la voie de la régionalisation, elle s'est arrêtée à mi-gué, craignant que la décentralisation et la régionalisation génèrent des discriminations alors qu'elles sont surtout porteuses de diversifications et d'émulations.

Il en résulte que la «région» française reste fragile et bien loin, politiquement et institutionnellement comme fonctionnellement et financièrement, des données peu ou prou semblables qui caractérisent l'autonomie et la responsabilité des régions italiennes, des communautés autonomes espagnoles, des régions belges et, bien plus encore, des Länder allemands ou des entités territoriales du Royaume-Uni ayant bénéficié d'une large évolution de compétences intervenues à l'orée du XXI^e siècle. La France reste très en deçà de ses principaux voisins. Et, sans se livrer ici à un examen exhaustif de son contenu, on peut s'attendre à ce que le projet de loi relatif à la réforme territoriale, dont la discussion parlementaire va tout prochainement s'engager, entraîne une transformation de l'institution en «congrès des départements» pulsion à rebours de celle qui a suscité puis institué l'idée régionale en France.

* Professeur à Sciences-Po.

Les ressorts du sentiment amoureux

Selon le sondage TNS-Sofres, les Français en phase avec le Parti communiste ou l'UMP se révèlent être les plus attachés à leur région, quand ceux ayant une préférence partisane extrémiste de gauche ou de droite (extrême gauche, Front national) se montrent les plus indifférents.

Au sein de la gauche, les Verts, dont le régionalisme constitue l'une des pierres angulaires de leur doctrine, clament moins leur patriotisme régional que les socialistes. Ceux-ci se situent sur la même longueur d'onde que les supporters du MoDem ou l'ensemble de la «grande droite» (Nouveau Centre, UMP, MPF, FN).

Quasi viscéral pour les retraités et inactifs, l'attachement régional se renforce avec l'âge principalement aux alentours de la cinquantaine. Toutefois l'activité professionnelle

détermine l'intensité de cet amour : très vivace chez les commerçants, les artisans, les chefs d'entreprise et les ouvriers, il mollit chez les cadres et les intellectuels. Très ancré dans les zones rurales, le sentiment régional se dilue dans les zones urbaines pour devenir ténu dans l'agglomération parisienne.

J. A.