

MICHEL ROCARD

*La région,
une idée neuve pour la gauche*

Il y a, entre la France et ses régions, une très ancienne incompréhension. Sous l'Ancien Régime, l'unité du royaume s'est forgée par la réduction progressive des autonomies régionales, considérées comme autant de survivances des féodalités qui empiétaient sur le pouvoir du suzerain. Depuis la Révolution, toute mise en cause du découpage administratif départemental et communal a passé plus ou moins pour une tentative de retour aux provinces de la monarchie, une volonté réactionnaire, une atteinte aux principes d'unité et d'indivisibilité de la République.

S'il y a, comme le soutient l'historiographie contemporaine, entre le régime d'avant 1789 et celui (ou ceux) d'après, autant de continuités que de ruptures, en voilà bien un exemple : en passant de la Monarchie à la République, l'Etat avait changé de nature, il n'avait pas changé pour autant de principe en fondant son unité sur le centralisme. Et tout à bien considérer, sur ce point-là, au moins, entre les Girondins et les Jacobins, les plus fermes partisans de la rupture n'étaient pas nécessairement ceux qu'on dit...

Cette identification des structures politico-administratives héritées de la Révolution et de l'unité de l'Etat a été, jusqu'à une période très récente, le bien commun de toutes les familles de pensée — au moins tour à tour. Car si, au XIX^e siècle et au début du XX^e, les monarchistes, héritiers de Bonald et de Maistre, partisans de Maurras et de l'« Action française », s'affirmaient régionalistes et glorifiaient les us et coutumes des anciennes provinces, c'était oublier que Louis XIII et Richelieu, Louis XIV et Colbert, Louis XV et Machault ou Choiseul, Louis XVI et Turgot n'ont fait que précéder dans le mouvement unificateur les Conventionnels, Napoléon Bonaparte et les ministres de l'intérieur de la III^e République.

La droite classique voulait bien — au nom du libéralisme — d'une déconcentration administrative mais sans qu'il soit question de donner une épaisseur politique à de nouvelles structures qui viendraient établir la base d'un dialogue entre le citoyen et l'Etat. Pour s'en tenir à la phase la plus récente de notre histoire, le général de Gaulle proclama bien, en 1968, que « l'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité, ne s'impose plus désormais » (1), mais le projet qu'il soumit au référendum qui lui fut fatal ne proposait guère mieux que des CODER (2) améliorées, et il dut son échec autant à sa tentative de porter atteinte aux droits et privilèges du Sénat qu'à une hardiesse excessive en matière régionale.

A gauche, on était d'abord et avant tout républicain. Et puisque les Jacobins avaient triomphé des Girondins, c'est l'interprétation jacobine de l'Histoire qui prévalait. Lorsque la naissance du mouvement socialiste, et plus tard du Parti communiste, introduisit des critères de classe dans l'idéologie républicaine, le centralisme jacobin n'eut pas trop de mal à faire bon ménage avec le centralisme démocratique. Il fallait, au fond, quelques esprits hétérodoxes et marginaux comme Proudhon, suspect de surcroît — vers la fin de sa vie — de collusion avec l'Empire pour revendiquer, contre l'Etat, le « principe fédératif » de régions regroupant des communes souveraines et co-contractantes. Au pire, on tenait cela pour réactionnaire, au mieux, cela passait pour de l'utopie.

Aujourd'hui, toute la gauche est régionaliste — hardiment. Il y a quinze ans encore, quand je présentais aux Colloques de Grenoble un rapport intitulé *Décoloniser la province*, mes propositions se heurtaient plus souvent qu'autre chose à l'indifférence. Ceux qui voulaient être désobligeants les qualifiaient de « modernistes » puisque, pour certains hommes de gauche, il peut y avoir péché contre la doctrine à réfléchir pour son temps et pas seulement pour le socialisme du siècle dernier ou celui des siècles des siècles... Pour le Parti communiste, bien sûr, la régionalisation n'était au mieux qu'une nouvelle ruse de la social-démocratie. Mais, il y a trois ans, le secrétaire général du PCF terminait un meeting électoral dans le Languedoc en s'exclamant en occitan : « Nous voulons vivre et travailler au pays ! »

D'où vient ce grand revirement ? Bien entendu, Mai 68 est passé par là. Certes, il y avait une volonté d'efficacité économique à

(1) Discours prononcé à Lyon, 24 mars 1968.

(2) Créées en 1964, les Commissions de Développement économique régional (CODER) étaient les prédécesseurs des établissements publics régionaux actuels. Un quart de leurs membres était nommé par le Premier ministre.

revendiquer des structures mieux adaptées que celles de l'Etat central à la maîtrise du développement régional : c'est dans les régions en crise, dans les zones laissées-pour-compte du progrès général, que la volonté régionaliste s'exprime le plus fortement — en Corse, en Bretagne, en Occitanie, et non en Alsace, dans la région Rhône-Alpes ou en Ile-de-France. Evidemment, il y avait une dimension culturelle, linguistique, ethnique parfois, que le temps n'avait pas complètement effacé d'une histoire tourmentée.

Mais il y a une raison encore plus intime que cela, profondément liée à l'évolution de la gauche qui porte désormais avec elle la régionalisation. La redécouverte de la région par la gauche française coïncide, à ses débuts, aux premiers effets du dégel post-thorézien à l'intérieur du Parti communiste, aux premiers efforts de recomposition doctrinale de la gauche socialiste après la fin de la guerre d'Algérie. Des deux côtés, on prenait ses distances avec l'étatisme (et par conséquent avec le centralisme) considéré comme la première étape vers le totalitarisme. Plus tard, l'élan libertaire de 1968 et la dénonciation du Goulag ont accéléré le mouvement. En tout cas, la démarche est symbolique : la volonté, en France, à gauche, de réconcilier le socialisme avec la liberté, de dépasser simultanément les échecs du système stalinien et de la social-démocratie molletiste, passait par la région.

J'y vois une rupture à la fois historique et idéologique considérable. Bien entendu, elle est spécifique à la gauche française parce que son idéologie a été façonnée par l'histoire de notre pays — à plus d'un titre. Et si, en France, c'est l'Etat qui a formé la Nation, je dirais volontiers que c'est le régime qui a maintenu la société civile.

Dès lors que la gauche redécouvrait l'importance de la société civile, comme lieu de contre-pouvoirs comme expression d'autres dimensions de l'individu que celles dont l'Etat prend en charge les intérêts, comme espace social, de culture, elle donnait à cet espace les contours politiques et administratifs de la région.

C'était en même temps la reconnaissance du fait que l'unité ne se confond pas toujours avec l'uniformité, c'était la prise en charge du « droit à la différence ». Du point de vue de l'histoire des idées, c'était aussi le temps où l'on a compris que l'unité est un processus et non une donnée éternelle et que, de même que des idées qui ont été à une époque donnée des idées de droite ont été à une autre époque des idées de gauche, le principe qui assurait hier l'unité nationale pouvait bien désormais représenter une menace... Mouvement de balancier, effet dialectique ?

Bref, il est maintenant possible d'être de gauche, donc républi-

cain, donc attaché à l'unité et à l'indivisibilité de la République et de soutenir que cette unité sera d'autant mieux assurée qu'elle s'exercera entre régions de plein exercice, fières de leur identité, attachées à leurs pouvoirs, capables d'assurer leur développement, garantissant la liberté des citoyens et de la société civile face à un Etat dont les attributions auraient cessé d'être omnipotentes et tentaculaires pour se restreindre aux plus anciennes fonctions régaliennes : la justice, la défense et les relations extérieures, la monnaie et les douanes, les grandes infrastructures...

Je crois qu'il faut chercher aussi loin que cela les motifs profonds pour lesquels, depuis une petite dizaine d'années, la gauche française a épousé la cause régionale et qui expliquent, qu'une fois arrivée au pouvoir, ses premières mesures — et les plus symboliques — ont été décentralisatrices (3).

D'autres explications sont venues se greffer à celle-ci, d'autant plus approfondies que le socialisme cessait d'être la gauche non communiste pour devenir autogestionnaire. On peut grouper ces explications autour de trois thèmes : la démocratie, l'efficacité économique, l'épanouissement culturel. Comme tous les arguments qui développent des principes d'utilité, on peut évidemment les contester ou les réfuter. Mais dans l'analyse que je viens de développer, il s'agit d'autre chose que d'une justification : il s'agit d'une lecture de l'Histoire.

Au-delà des explications, la première *raison* généralement mise en avant par la gauche pour justifier son option régionaliste concerne la démocratie.

Il est communément admis que les questions d'intérêt local doivent être traitées localement, par des responsables élus plutôt que par des fonctionnaires, et dans des conditions d'information et de débat public qui favorisent la participation et le contrôle des citoyens sur ces décisions. Depuis plusieurs décennies, la plupart des décisions de déconcentration politique ou administrative sont allées dans ce sens, plus ou moins timidement.

Pourtant, il reste un grand obstacle à la réalité de ce pouvoir local, qui tient à l'absence d'une instance économique intermédiaire entre la commune ou le département, et l'Etat central. Les rapports

(3) Certes, la décentralisation a commencé par s'exercer au niveau des communes et des départements faute de quoi les délais constitutionnels n'auraient pas permis d'agir immédiatement. Mais cette décentralisation a bien été présentée et perçue comme la première étape vers la régionalisation.

de taille et de puissance, ne serait-ce que financières, déséquilibraient inévitablement ces relations qui ne pouvaient dès lors s'exprimer qu'en termes de subventions et de tutelle administrative et technique.

Je suis convaincu qu'il ne pourra en aller que différemment dans les rapports entre un maire et un président de région. D'une part, parce que la diffusion du pouvoir se fera autrement. D'autre part, parce que les mécanismes institutionnels font que le gouvernement est moins sujet au contrôle et aux pressions des volontés locales que les échelons intermédiaires. Or, je crois qu'il n'y a pas de démocratie véritable sans que les décisions ne soient prises le plus près possible de ceux qui les appliqueront ou les subiront.

On objecte quelquefois que ce mode de pressions et que cette proximité institutionnelle entre les décideurs et les citoyens favorisent abusivement la médiocrité de masse. Et de citer à l'envie des exemples tirés des catastrophes urbanistiques contemporaines...

C'est vrai. Dans l'état actuel des choses et des esprits. Mais ce type de critique est aussi celui que l'on adressait au suffrage universel quand il fut substitué au suffrage censitaire et méritocratique qui prévalait antérieurement. Le choix devient dès lors simple : entre la démocratie — avec ses défauts — et l'arbitraire — avec les siens, dont le premier est d'être l'arbitraire.

Par ailleurs, et pour m'en tenir aux exemples d'urbanisme, je n'ai pas renoncé à l'idée que notre école publique et notre enseignement supérieur pouvaient retrouver le sens et les moyens de leur mission de former des citoyens jusque dans l'éducation aux arts de l'architecture et de l'aménagement du territoire.

La deuxième raison invoquée en faveur de la région est celle de l'efficacité.

Soyons clairs : l'efficacité n'est pas uniquement un problème de délais administratifs dans le processus de prise de décision et dans la réalisation. On cite toujours l'exemple de ce maire qui a dû recueillir successivement une cinquantaine de signatures pour ajouter une classe à l'école de son village, dont une vingtaine à Paris. Pour parler franc, je ne suis pas persuadé que c'est simplement en supprimant un tiers des signatures nécessaires à la réalisation d'un projet, en ramenant les arbitrages au niveau régional, que l'on résoudra fondamentalement les problèmes de moyens et de coût des réalisations locales. Il se peut même que les délais en temps — et donc, par ces temps d'inflation, les impératifs budgétaires — ne soient pas notablement diminués.

L'efficacité de la décision, c'est à mon sens autre chose, et c'est d'abord une question de critères en fonction desquels la décision

est prise. Et du coup, on retrouve là le problème essentiel que pose la régionalisation : celui des répartitions de compétences entre les différents échelons institutionnels et celui des procédures obligatoires dès qu'une question intéresse plusieurs échelons de compétence égale.

Si je crois à l'efficacité de la régionalisation, c'est d'abord pour des raisons de développement économique. J'ai en effet défini plus haut les missions qui ne paraissent indiscutablement relever de l'Etat (les attributs régaliens). Je crois que le département est l'échelon le plus approprié pour traiter les problèmes sociaux (trop petit pour les questions économiques, trop éloigné pour les équipements) approprié à une gestion assez proche pour demeurer humaine et assez large pour permettre une péréquation. La commune (ou dans les grandes agglomérations, le quartier) est le point de référence du citoyen pour les équipements collectifs quotidiens.

Pour assurer le développement économique, il faut créer de vraies régions (4) et leur en donner les moyens. Tout le monde répète à l'envie que le retour au plein emploi appelle la création d'un très grand nombre d'emplois productifs et que celui-ci ne peut se faire de manière significative que dans le secteur des petites et moyennes entreprises. Aucune administration centrale — aussi décentralisée soit-elle — ne peut s'occuper efficacement d'unités de production d'une taille inférieure à deux mille salariés. Une administration régionale, appuyée sur des institutions financières capables de drainer les ressources locales, dotée d'un observatoire de santé des entreprises relayé par les communes, pourrait à la fois assurer la viabilité des entreprises existantes et faciliter la création d'emplois nouveaux.

Quand j'évoque les critères en fonction desquels les décisions sont prises, quels seront ceux d'une administration centrale ? La balance des paiements, les grandes stratégies industrielles, les équilibres nationaux... Rarement, la vitalité du bassin d'emploi de telle zone déjà particulièrement fragile pourra être vraiment prise en compte.

Enfin, j'ai affirmé à maintes reprises qu'en matière d'aménagement du territoire la période du « bouturage » (c'est-à-dire de la transplantation un peu arbitraire d'entreprises dans une région donnée) était révolue au profit d'une recherche de filières faisant appel aux formations, aux ressources, aux savoir-faire locaux. Qui, mieux que des autorités régionales, peut faire naître ces filières parce qu'elles s'enracineront dans la région dont elles devront assurer

(4) Ce qui appelle sans doute un découpage différent d'aujourd'hui.

le développement ? « Vivre et travailler au pays » n'est pas seulement une affaire d'équipements ou de subventions. C'est aussi une conception du développement qui cherche à ce qu'il n'y ait pas de solution de continuité entre les formations proposées, les différentes sortes d'emplois existants (agricoles, industriels, tertiaires), les héritages et les débouchés locaux...

J'en arrive donc naturellement à la troisième des grandes raisons qui justifient le combat régionaliste : la dimension culturelle.

Revenant à mon point de départ, il me faut confesser qu'il y a en effet entre les régions républicaines et les provinces royales plus qu'un air de similitude. D'ailleurs, sur quoi portent la plupart des conflits de découpage (comme celui du rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne), sinon sur cette identification ? A quoi cela tient-il ?

Au fait que rarement autant qu'en période de crise, un peuple a éprouvé le besoin de retrouver ses racines, de ressourcer son présent pour être plus fort de son passé devant les inquiétudes de l'avenir. Comment trouver une autre explication au succès que rencontrent, notamment auprès de la jeunesse et quelquefois en premier lieu auprès de ceux que l'école ennuie ou rebute, les universités populaires de breton, les cours de basque ou d'alsacien, la chanson occitane, le folklore ? ... Cette volonté de retrouver un sentiment d'appartenance au-delà de son clocher, en deçà de son pays, comment ne pas la respecter ?

Voilà pourquoi il me paraît nécessaire que la décentralisation de l'Etat trouve bientôt sa dimension régionale.

La région ne supprime pas l'Etat. J'aurais même tendance à considérer qu'elle renforcera l'efficacité de ses interventions parce qu'elles deviendront à la fois moins aveugles et moins tatillonnes. Ces interventions doivent être de deux ordres : de solidarité, de péréquation entre régions riches et régions pauvres, et à l'intérieur de chaque région, entre zones en expansion et zones retardataires ; d'orientation, afin que les grandes priorités nationales soient observées et traduites sur le terrain.

Le lieu et le moyen de ces interventions de l'Etat ne peuvent être que le Plan. Mieux : je considère que planification et régionalisation sont indissociablement liées, comme l'envers et l'endroit d'une médaille. En effet, sans planification, la régionalisation glisserait facilement vers l'exaltation des égoïsmes de paroisse ; et inversement, sans régionalisation, le plan risquerait vite de devenir un moule

uniformisateur et centralisé. Ce dialogue Plan/régionalisation est possible parce que, sur la base d'une vraie réforme régionale, la négociation se fera de puissance à puissance et sera donc nécessairement contractuelle.

Les orientations que je viens d'esquisser ne sont ni simples, ni immédiates. Il y faudra un apprentissage peut-être long, sans doute des frictions, mais après tout notre Histoire de France en a connu d'autres... La régionalisation doit être l'espace de découverte et d'expérimentation du socialisme autogestionnaire, réconcilié à la fois avec l'exercice du pouvoir et avec la liberté.

Elle va, suprême ironie, nous réapprendre à vivre avec l'Etat. Si j'osais, je paraphraserais Marx : pendant des années les philosophes (et les politiques) se sont contentés de rêver au dépérissement de l'Etat ; il s'agit maintenant d'apprendre à nous contenter de le transformer.