PIERRE SADRAN

Les socialistes et la région

Que s'est-il passé le 10 mai 1981 ? Rien, a dit, très vite, Jacques Ellul dans une tribune du *Monde* (1). Rien d'important en tout cas, puisque entre autres contradictions figure celle qui sépare le discours socialiste sur la régionalisation et la décentralisation d'une part et les convictions jacobines du Président de la République d'autre part. Dès lors, pour J. Ellul, « il n'y a aucune chance pour que les autonomies régionales soient acquises ».

Il est facile assurément d'opposer à ce farouche scepticisme maints témoignages de confiance dans l'ampleur du changement proposé aux Français. Qu'il s'agisse de la ferveur avec laquelle le Premier ministre, Pierre Mauroy, évoque parmi les pièces maîtresses de sa « nouvelle citoyenneté », la décentralisation et la régionalisation, « grande affaire de ce septennat », « révolution tranquille » devant changer le cours des choses et des mentalités (2). Ou de l'ardeur déployée par Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, pour faire aboutir le débat sur les deux premiers titres de son projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Ou bien encore des très nombreux articles de presse — français ou étrangers, et de toutes tendances — qui saluent cette marche en avant, tel cet éditorial du *Monde* au titre chargé de connotations, « Régions an 1 » (3).

Nul besoin d'insister davantage. Ce qui peut d'ores et déjà être considéré comme acquis — la suppression de la tutelle, la transformation de la fonction préfectorale, l'accroissement du rôle des élus locaux — postule une bonne foi décentralisatrice qu'on ne peut mettre

(1) *Le Monde* du 27 mai 1981.
(2) Déclaration du lundi 8 juin au Club de la Presse d'Europe 1.
(3) *Le Monde* du 8 juillet 1981.

en doute et révèle l'existence d'une volonté politique aussi nettement établie que fermement partagée par tous les détenteurs du pouvoir de décision.

Au demeurant, on peut montrer que la décennie qui vient de s'écouler a vu le ralliement des socialistes à la région. Ralliement progressif, parfois enthousiaste, souvent prudent, mais aussi solidement ancré dans les faits que dans les proclamations de foi.

Mais ce constat ne peut faire oublier qu'à chaque étape de la — jusqu'ici timide — construction régionale, a paradoxalement répondu la réactivation des vieux réseaux notabiliaires locaux tissés dans le cadre du département. On ignore encore ce que sera exactement la région selon le PS. Mais on est fondé à se demander si celui-ci saura déjouer les pièges d'un système rodé depuis de longues années à se maintenir à l'identique, contre les souhaits des réformateurs successifs. Autrement dit, pour s'en tenir à l'objet précis de ce bref article, la régionalisation ne risque-t-elle pas de faire en quelque sorte les frais du vigoureux effort de décentralisation que la France est en train de vivre ?

Pour les socialistes — pour la gauche en général — la régionalisation est une idée neuve (4). Comme l'a montré Yves Mény dans sa thèse (5), la SFIO n'a jamais été régionaliste et M. Guy Mollet dénonçait encore en 1971 au cours d'un Conseil national du PS les « bavardages sur la région ». Les sénateurs socialistes n'ont-ils pas d'ailleurs opposé une motion préalable à la discussion du texte de 1972, pour « appeler l'attention du Sénat sur la prudence qu'il doit apporter à l'examen d'un texte qui crée des institutions irréversibles » (6). Et F. Mitterrand lui-même confiait au *Monde*, le 11 mars 1969, que « le découpage de la France en 21 régions est dangereux pour l'unité de la nation et pour l'autonomie des collectivités locales ».

Il est juste de dire qu'à cette première tendance, foncièrement méfiante à l'égard de la région et repliée sur les « bastions républicains » de la commune et du département, en répondait une autre, beaucoup plus favorable à la réforme régionale. Ainsi de Gaston

(4) N'en déplaise à l'érudition et au talent de Claude MANCERON, faire de la régionalisation une idée de 1793 (cf. *Le Matin* du 17 juillet 1981) est une supercherie, d'ailleurs inutile. Il n'est pas nécessaire d'exonérer les Jacobins de la part de responsabilité qui leur revient pour reconnaître celle de Colbert et de Napoléon.

(5) Yves MENY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, LGDJ, 1974.

(6) Intervention du sénateur Le Bellegou au nom du groupe socialiste, 1er juin 1972.

Defferre qui, dans un ouvrage rédigé dans la perspective de sa candidature à l'élection présidentielle de 1965 (7), ébauche un projet régional, à vrai dire fort imprécis, mais qui ouvre une brèche dans les positions de la « vieille maison » (8). C'est encore lui qui critiquera à l'Assemblée les insuffisances de la « caricature de réforme » qu'est, à ses yeux, la loi de 1972. Et si, comme on l'a dit, les sénateurs socialistes manifestent peu d'enthousiasme pour l'idée régionale, ils sont très divisés : tandis que M. Champeix par exemple juge l'idée « dangereuse », M. Carat pour sa part en réclame l'extension à la région parisienne. Notons enfin qu'en dépit des positions de Guy Mollet c'est, dès avant le Congrès d'Epinay en 1971, le PS d'Alain Savary qui adopte au Conseil national d'Avignon (février 1971) une motion qui déclare que « Parmi les collectivités autres que la commune, les socialistes estiment que des raisons multiples justifient la création, en plus des départements, d'organisations régionales démocratiquement administrées ». On y trouve déjà le projet d'une assemblée régionale élue au suffrage universel direct, dotée d'une administration et d'un exécutif responsable devant elle, chargé d'exécuter ses délibérations, au lieu et place du représentant de l'Etat, baptisé « commissaire du gouvernement ».

La conversion du PS à l'idée régionale s'est confirmée, et même s'est précipitée (sans toutefois que s'affaiblisse le courant favorable au département) sous l'effet conjugué de deux facteurs essentiels qui marquent profondément la décade 1970-1980.

— C'est en premier lieu le profond renouvellement du Parti socialiste lui-même qui, personne n'en doute, n'a plus grand-chose à voir avec l'ancienne SFIO. Pour ce qui nous concerne ici, il suffit de relever que, dans les vagues successives de nouveaux adhérents qui sont venues assez régulièrement grossir les rangs du PS, nombreux sont les régionalistes convaincus, voire militants, qui dès lors propagent leur foi à l'intérieur du parti. La Convention des Institutions républicaines, la première, apporte un projet régional largement inspiré de celui qu'a élaboré, sous la direction de Michel Philipponneau, le Club Bretagne et Démocratie (9). Les députés bretons, Louis Le Pensec et Charles Josselin notamment, serviront d'ailleurs de relais de diffusion de la doctrine régionale à l'intérieur du parti. A la fin de l'été 1976, les « Assises du socialisme », qui permettent l'entrée au PS d'une partie du PSU animée par Michel Rocard, apportent une eau vive au même moulin. Il en va de même d'autres

(7) *Un nouvel horizon*, Paris, NRF, coll. « Idées », 1965.
(8) Cf. MENY, *op. cit.*, p. 145.
(9) MENY, *ibid.*, p. 150.

ralliements, tels ceux de Jacques Delors ou d'Edgard Pisani. Ce dernier, notamment, est l'auteur d'un ouvrage (10) qui, publié à la veille du référendum de 1969, préconisait une refonte totale de l'architecture institutionnelle, supprimant le département pour privilégier deux principaux pôles de compétences : douze à treize régions et 4 000 à 5 000 communes regroupées. Ce schéma sera dans l'ensemble celui du « rapport Pisani », diffusé au sein du parti socialiste en mai 1977.

Sans doute le PS n'adopte-t-il pas tout uniment ces thèses. Il s'en faut de beaucoup puisque le rapport Pisani par exemple suscite l'hostilité de nombreux élus (11) et se trouve, de fait, jeté aux oubliettes. Tous ces apports ne pouvaient néanmoins rester sans influence sur le parti qui désormais intègre pleinement l'idée régionale dans son corpus doctrinal. Que le PS se soit converti au « pouvoir régional » est une évidence lorsqu'on lit *La France au pluriel* (12) ou le *Projet socialiste* (13). Le premier ouvrage, qui reçoit, sous forme de préface, l'aval de F. Mitterrand, est le fruit d'un groupe de travail contrôlé par une commission issue du Bureau exécutif. C'est un vigoureux plaidoyer contre l'étouffement des cultures régionales et le déracinement culturel, provoqués d'ailleurs par un certain type de rapports économiques (« c'est le capital qui mène le jeu, plus que la capitale »). Mais il présente, au-delà des revendications à la libre expression des cultures régionales (enseignement régionalisé, émissions culturelles régionales, bilinguisme facultatif au gré des régions), un programme complet de régionalisation politique et économique fondé sur une profonde refonte institutionnelle et fiscale. Le Projet socialiste n'est pas moins résolu — « La région s'impose comme point de passage obligé d'une véritable décentralisation de l'Etat » —, mais surtout s'engage sur des objectifs précis aux conséquences potentielles considérables : nombreuses extensions de compétences et de moyens, reconnaissance à la région d'un pouvoir réglementaire étendu, différenciation des statuts régionaux, contrôle régional sur les média, etc. Qu'on en juge : « Nous proposons, par rapport à nos traditions juridiques, une véritable révolution tranquille en limitant le pouvoir réglementaire de l'Etat pour tous les domaines que la loi ne définira pas comme relevant de sa compétence exclusive et en le confiant à la région (...).

(10) E. PISANI, *La Région... pour quoi faire ?* ou *Le triomphe des Jacondins*, Calmann-Lévy, 1964.

(11) Cf. par exemple la position d'A. CHANDERNAGOR, *Le Monde*, 13 octobre 1977.

(12) Parti socialiste, *La France au pluriel*, Ed. Ententes, coll. « Minorités », 1981.

(13) Projet socialiste, *Pour la France des années 80*, Club socialiste du Livre, 1980.

L'organisation des régions peut être différenciée pour prendre en compte les réalités et les solidarités profondes (...). Les sociétés régionales de radiodiffusion et de télévision auront un statut d'autonomie sous le contrôle administratif et financier des autorités régionales (...). »

— Le second facteur de l'évolution est la prise de conscience effectuée par certains des dirigeants du PS de l'intérêt des EPR comme substitut au persistant manque d'alternance au pouvoir central. Tout en critiquant les insuffisances de la loi du 5 juillet 1972, les présidents de conseils régionaux socialistes ont essayé d'en tirer le profit maximum, n'hésitant pas pour cela à déborder parfois du cadre strict de la légalité (14). Il n'est pas indifférent de noter que les premières initiatives, et les plus poussées, ont été le fait de Pierre Mauroy dans le Nord et de Gaston Defferre en Provence-Côte d'Azur. C'est ainsi qu'en dépit des dispositions restrictives de la loi, l'un et l'autre ont su doter leur région de véritables services en passant des contrats de prestations ou d'assistance technique qui servent en fait à rémunérer du personnel permanent. Le Nord - Pas-de-Calais a conclu, sous des dénominations diverses, plusieurs contrats (avec le Comité d'études régionales économiques et sociales, l'Office culturel régional, etc.), qui mettent une trentaine de personnes à la disposition de l'EPR. De son côté, le Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur a créé et finance un ensemble d'associations qui embauchent du personnel qualifié (Association régionale de Tourisme, Office régional de la Culture, Office régional pour la Formation continue et l'Education permanente, etc.).

Or, cette dynamique régionale, si elle reste inégalement développée, est incontestablement en voie de généralisation rapide dans les EPR dominés par les socialistes qui manifestent désormais la volonté d'user de toutes les ressources que leur procure l'outil régional. Le Languedoc-Roussillon, le Limousin et Midi-Pyrénées, qui occupaient traditionnellement les dernières places du classement des régions selon le montant du budget par habitant parce qu'ils ne voulaient pas faire supporter à une institution qu'ils estimaient insuffisamment

(14) Cette attitude n'est du reste pas le monopole des seuls socialistes. C'est indépendamment des clivages partisans que s'est développée dans un certain nombre de régions une dynamique que ne laissait pas présager la timide législation de 1972. Cf. par exemple O. GUICHARD : « Il n'est pas sûr que les auteurs de la loi de 1972, qui ont mis au point dans l'inattention et le scepticisme cette version abâtardie de la réforme de 1969, aient mesuré toute la portée d'un texte qui s'est révélé à l'usage beaucoup plus intéressant que prévu, même si aujourd'hui la région n'est pas à l'abri des risques d'impuissance », *L'institution régionale*, Administration, juin 1981, p. 22.

dotée la responsabilité d'une aggravation de la pression fiscale, manifestent depuis environ quatre ans leur volonté de rattrapage en votant des budgets et des taux de fiscalité très nettement supérieurs à la moyenne régionale. Et si le Nord a donné l'exemple d'une politique régionale audacieuse et cohérente de transports en commun, Midi-Pyrénées a pris récemment une initiative tout aussi intéressante en créant un Institut régional de Développement industriel (IRDI), qui préfigure ce que pourraient être les Banques régionales d'investissement préconisées par le Projet socialiste.

Dans ces conditions, on ne peut s'étonner de la vivacité et de l'unanimité des réactions des présidents de CR socialistes contre les décrets et la circulaire du 13 février 1981 qui, au prix d'une indéniable extension des attributions des EPR, s'employaient surtout à doter le Gouvernement des moyens de contenir la dérive régionale, et donc marquaient un coup d'arrêt au libre développement des initiatives prises par les élus (15). Conduits par M. Pourchon et P. Mauroy, les socialistes avaient déféré ces textes au Conseil d'Etat. L'un des tout premiers actes du nouveau pouvoir a donc logiquement été l'abrogation, dès le 12 juin 1981, de onze des décrets du 13 février, et le remplacement de la circulaire Barre par une circulaire Mauroy d'un esprit radicalement différent : « Au fil des années, les EPR ont manifesté la volonté d'engager, en faveur du développement économique et social de leurs régions, une série d'initiatives dont certaines, si l'on s'en tient à une interprétation restrictive de la loi de 1972, débordent du cadre que celle-ci avait défini. (...) L'intérêt de ces actions et la volonté de décentralisation qui anime le Gouvernement doivent conduire à éviter au cours de cette période transitoire le gel des initiatives. »

Le PS est donc fermement acquis à l'idée de régionalisation. Mais de quelle région s'agira-t-il ? Jusqu'où ira la réforme entreprise ?

On peut sans trop de difficultés dresser un bref inventaire du devenir probable des institutions régionales à partir des trois textes actuellement disponibles : la proposition de loi portant décentralisation de l'Etat, déposée le 10 décembre 1979 sur le bureau de la précédente Assemblée, la circulaire Mauroy précitée, et surtout bien entendu l'actuel projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

La région abandonnera le statut réducteur de l'établissement

(19) Cf. P. SADRAN, Réforme ou contre-réforme ?, *AJDA*, juin 1981, p. 306.

public pour revêtir l'habit plus ample de la collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution, à l'instar des communes et des départements ; par conséquent ses compétences déborderont sensiblement du cadre étroit que leur fixait la loi de 1972, en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et d'action culturelle principalement. Le Conseil régional, qui sera élu au suffrage universel direct, ce qui lui permettra enfin d'acquérir une légitimité propre, bénéficiera de la disparition de la tutelle ; ne subsisteront sur les délibérations et arrêtés pris par les autorités régionales que les contrôles *a posteriori* exercés par les juridictions administratives et les futures chambres régionales des comptes. Le préfet, devenu commissaire de la République, perdra sa qualité d'organe exécutif de la région au profit du président du Conseil régional ; celui-ci deviendra le chef des services créés par la région pour l'exercice de ses compétences et disposera, en tant que de besoin, des services et des personnels de l'Etat dans la région. Il donnera son agrément à la nomination, par le ministre du budget, du comptable de la région, et pourra lui adresser un ordre de réquisition si celui-ci s'oppose au paiement d'une dépense.

Tel est, dans ses grandes lignes, le visage de la région à venir. On ne peut guère aller plus avant dans le détail des mesures envisagées puisque le titre III du projet de loi n'a, au moment où l'on écrit ces lignes, pas encore été examiné par le Parlement et surtout que d'autres textes, en préparation, doivent déterminer la répartition des compétences et celle des ressources publiques entre les diverses collectivités, ainsi que l'organisation des régions.

Le PS engage ainsi une œuvre réformatrice de longue haleine et de grande ampleur. Mais on ne peut s'empêcher de penser qu'il fait en même temps un pari ambigu : celui de mener de front l'œuvre de décentralisation aux trois niveaux de la gestion locale, en refusant en particulier de choisir entre le département et la région. N'est-ce pas là l'expression de la juxtaposition des traditions plurielles (qui font sa force et sa richesse), plus encore que le signe d'une grande ambition ?

On prête volontiers au président de la République un penchant pour le département alors que la préférence régionaliste de son Premier ministre est connue. Or ce ne sont que les manifestations les plus voyantes d'un débat qui remonte aux origines du PS et qui, en fait, n'a jamais été tranché si ce n'est au détriment de ceux qui, comme Edgard Pisani, proposaient précisément un choix sans ambiguïté. « Il n'est pas de réforme régionale, écrivait-il, qui ne soit accompagnée nécessairement d'une réorganisation communale, d'une

réforme financière et d'une remise en cause du département ». Ce ne sera assurément pas le cas. Ce faisant, le PS ne tombe-t-il pas sous le coup de l'ironique définition que M. Pisani donnait de « Jacondin » ? « Etre hybride et, à tout prendre, singulier, qui veut tout et son contraire et qui, à l'inverse de l'âne de Buridan, lequel refusait de choisir, choisit tout avec le même emportement et s'emporte, contre le ciel, du poids de ses incohérences. »

Or, à ce jeu, la région risque d'être perdante. Elle est incontestablement le maillon le plus faible du dispositif de décentralisation, et c'est d'ailleurs pourquoi l'œuvre entreprise l'a été en commençant « par ce qui existe vraiment, a déclaré M. Defferre, les communes et les départements », alors pourtant que la proposition de loi socialiste de 1979 inversait l'ordre de présentation et donnait la primeur aux régions. En fait, la véritable réforme régionale est repoussée à l'échéance de 1983, lorsque seront organisées les élections aux conseils régionaux. La raison invoquée — ne pas appeler immédiatement des Français qui ont beaucoup voté à un nouveau scrutin qui banaliserait le suffrage universel et le vote — n'emporte pas totalement la conviction. En attendant, il faut convenir qu'il s'agit davantage d'un aménagement — substantiel sans doute — de la loi de 1972, que d'une révolution régionaliste. On s'étonne d'ailleurs des angoisses de Michel Debré lorsqu'on constate que, faisant machine arrière par rapport aux dispositions du Projet socialiste, le ministre de l'intérieur refuse d'envisager un redécoupage régional et préconise — hors le cas de la Corse qui recevra un statut particulier — un cadre uniforme pour les régions françaises. Celles-ci restent donc essentiellement conçues comme des regroupements de départements, ce qu'impose peut-être la cohérence de la carte administrative française, mais seulement dans la mesure où le présupposé de base est le respect de l'intégrité départementale.

Pour la région cependant, le plus inquiétant est sans doute la méthode choisie par M. Defferre, le processus adopté. Le ministre a voulu frapper un grand coup pour engager une dynamique irréversible, avant de délimiter les compétences et les ressources. C'était vouloir brûler les vaisseaux du centralisme ; stratégie qui, globalement, a quelque chance de se révéler plus efficace que celles qui ont échoué dans le passé. Mais désormais se trouve engagée une course de vitesse entre le département et la région. On a vu naguère chaque réforme régionale, achevée ou projetée, en 1964, 1969, 1972, provoquer une réactivation du département. Or celui-ci, grâce aux dispositions qui ont été adoptées par l'Assemblée nationale (abrogation de la tutelle, transfert de l'exécutif du préfet au président du

Conseil général) part aujourd'hui d'un pied nouveau et avec plusieurs longueurs d'avance.

Au sein du PS, les tenants de la région n'ont pas manqué de s'en apercevoir et de s'en inquiéter : « Un risque existe, qu'il faudra bien écarter, note Maurice Pourchon : le Conseil général entre-temps renouvelé, doté d'un exécutif, pourrait être tenté de s'accaparer la majeure partie des pouvoirs transférés de l'Etat vers les collectivités locales. La sagesse du législateur sera d'assurer un réel équilibre dans ces transferts, donnant ainsi à la région sa véritable consistance. » Mais les partisans du département sont déjà à l'œuvre, tel M. André Laignel, député et délégué général du PS à la décentralisation, qui voit dans le département le pivot de la réforme : « Entre la commune qui reste, pour les socialistes, la cellule de base de la démocratie, et la région qui doit devenir une collectivité locale démocratique ayant des tâches de planification, de coordination et d'investissement mais non de gestion, le département peut être l'élément pivot de la décentralisation (...). C'est à ce niveau que se situe l'enjeu et que se réalisera ou non une véritable décentralisation » (16). Ce que préconise le délégué général à la décentralisation, c'est un département rénové qui, tel une éponge, absorberait l'essentiel des compétences dévolues aux collectivités locales : « L'actualité du département n'est plus à démontrer. Gérer le développement économique, social et culturel du pays à partir des besoins et des volontés des hommes ; mettre en place un autre aménagement du territoire, respectueux des équilibres démographiques et sociaux, arrêter l'hémorragie des campagnes et l'anarchie des villes, telles sont quelques-unes des missions et des défis auxquels pourraient répondre les conseils généraux ainsi rénovés. » Fort bien, mais que restera-t-il alors pour les régions ?

L'heure des véritables choix n'a pas encore sonné et la région socialiste reste, au fond, à inventer. La réforme est bonne et courageuse, la volonté politique est manifeste, tout reste donc possible ; mais le processus engagé peut faire craindre aux partisans des autonomies régionales ainsi qu'à tous ceux qui souhaitent que les institutions régionales soient fécondées par le socialisme que celles-ci ne soient, en définitive, victimes de la fougue du ministre de l'intérieur et de la décentralisation dont un de ses amis de la vieille maison, M. Montalat, déclarait un jour : « Defferre, c'est notre Murat. Il fonce, mais il n'occupe pas le terrain. »

(16) *Le Monde*, 29 juillet 1981.