

L'ÉTAT A-T-IL ÉTÉ AFFAIBLI PAR LA DÉCENTRALISATION ?

Grenoble, printemps 1966. Dans la France du général de Gaulle, élu président de la République au suffrage universel direct quelques mois auparavant, un groupe d'élus, de journalistes, d'intellectuels, d'étudiants et de syndicalistes se réunissent dans la capitale des Alpes pour rénover la gauche. En effet, tandis que, de l'autre côté du massif, le Parti social-démocrate allemand a entamé une profonde mue sept ans plus tôt, lors du fondateur congrès de Bad Godesberg – abandonnant le dogme marxiste et la vulgate révolutionnaire –, les partis de gauche français souffrent encore, eux, de fragmentation, d'archaïsme et d'une forme d'ambiguïté. Certains rêvent donc d'un Bad Godesberg à la française. Car, en plein règne gaullien, malgré la prospérité économique et une voix retrouvée dans le monde, il se passe quelque chose dans les universités, dans les usines, dans les familles ; au sein de cette France corsetée, la marmite sociale commence à bouillir. Dans ce contexte pré-soixante-huitard, le 30 avril et le 1^{er} mai, la « Rencontre socialiste de Grenoble » réunit donc Pierre Mendès France, Jean Daniel ou Jean-Marie Domenach, entre autres, pour évoquer aussi bien la démocratisation des entreprises que la répartition des revenus. Or un sujet retiendra toute l'attention du public : la décentralisation, à travers le rapport sur la vie régionale en France – plus connu sous son titre volontairement provocateur de *Décoloniser la province*¹. Son rédacteur ? Un jeune inspecteur des finances à la mèche noir corbeau, en cravate fine et une cigarette au bec, aux faux airs d'Albert Camus. S'il signe le rapport de son nom de plume, Georges Servet, personne n'est dupe ; il s'agit bien de Michel Rocard,

39

1. Disponible sur Institut-tribune-socialiste.fr. Cf. *Décoloniser la province : la vie régionale en France*, Paris, Leprince, 2013.

figure montante du Parti socialiste unifié, qui s'était déjà illustré par la rédaction d'un rapport décisif sur les camps en Algérie.

« DÉCOLONISER LA PROVINCE »

Fidèle à son titre, ce rapport donne le ton dès son introduction ; dans le sillage du cri d'alarme lancé par Jean-François Gravier en 1947, dans son *Paris et le désert français*, il démontre point par point le déséquilibre spécifique à la France entre sa capitale et ses provinces – on ne dit pas encore « territoires » –, dénonce avec force les excès bien ancrés du centralisme, remis au goût du jour par la V^e République gaullienne, et promeut l'autonomie, la responsabilité et l'innovation des régions, afin de « gagner la partie du développement régional en France ».

40

L'idée fait son chemin. À tel point que, trois années plus tard, au crépuscule d'un règne qu'il sentait proche, le général de Gaulle soumit la régionalisation au peuple de France – l'enrobant, au grand dam des Girondins, d'une suicidaire réforme du Sénat. Reste que, malgré l'échec, si ce n'est prémédité au moins anticipé, la régionalisation sera la dernière grande idée du Connétable. Aussi inachevée soit-elle.

Plus d'un demi-siècle après, nonobstant le revers référendaire, force est de constater que le rapport Rocard n'a pas pris une ride ; président de la Nouvelle-Aquitaine en 2021, je le signe des deux mains. C'est pourquoi le titre de cet article qui m'a été proposé par la revue *Pouvoirs*, en forme de question, me laisse un brin songeur : « L'État a-t-il été affaibli par la décentralisation ? » Bijou de provocation à l'égard du Girondin radical que je n'ai cessé d'être, assurément. D'autant plus savoureux qu'au sein de cette revue le même Michel Rocard publiait « La région, une idée neuve pour la gauche et la France »², tandis que j'allais effectuer mes premiers pas politiques dans le sillon des lois Defferre de 1982. Néanmoins, à y regarder de plus près, il me semble que cette question mérite plusieurs niveaux de réponse – faisant chacun écho au rapport *Décoloniser la province*, aussi tonitruant que fondateur.

L'État a-t-il été affaibli par la décentralisation, donc ? Dans un premier temps, je n'étonnerai personne en me ruant sur le chiffon rouge, cédant non sans satisfaction à mon réflexe premier de décentralisateur : celui d'opposer sans autre forme de procès un « NON » pavlovien à cette extravagante interrogation, à la tournure si insidieusement jacobine, avant de me lancer dans un vibrant réquisitoire en faveur de la décentralisation,

2. *Pouvoirs*, n° 19, 1981, p. 131-138 (en accès libre sur Revue-Pouvoirs.fr).

fort de comparatifs européens et mondiaux afin de démontrer sans l'ombre d'un doute la supériorité des modèles fédéraux ou décentralisés en démocratie, de la Suisse aux États-Unis, en passant par le Canada et surtout l'Allemagne, à laquelle j'ai l'habitude de me référer. Déjà, en 1966, Georges Servet *alias* Michel Rocard en tirait les mêmes conclusions...

Bien évidemment que la décentralisation n'a pas affaibli l'État, poursuivrais-je, tant des collectivités locales responsables remplissent et inventent des missions de service public essentielles – que l'État n'est pas en mesure d'assurer ou n'a pas comprises, comme les missions locales, les incubateurs, l'accès des personnes en situation de handicap. Bien évidemment que la décentralisation n'a pas affaibli l'État, ajouterais-je encore, tant des collectivités locales renforcées devraient permettre à l'État régalien de jouir de moyens décuplés pour la recherche, la justice, nos infrastructures ou encore notre défense et notre sécurité. Bien évidemment que la décentralisation n'a pas affaibli l'État, terminerais-je alors, puisqu'elle permet une respiration démocratique d'autant plus cruciale qu'une certaine défiance du politique s'est installée – et dont l'abstention chronique constitue une cruelle mais réelle illustration. Encore une fois, tout est dans le rapport Rocard.

41

Mais revenons en 2021, voulez-vous. Dans cet esprit, comment résister à l'envie de vous emmener dans ma région, pour mieux comprendre ce que décentralisation veut dire – ce qu'elle permet, ce qu'elle libère, ce qu'elle fait naître ? Ainsi, je vous invite à prendre place à mes côtés, pour m'accompagner à travers les routes du Périgord, des Deux-Sèvres, de la Creuse ou du Béarn, un exemplaire du *Populaire du Centre*, de *Sud Ouest* ou de *La Nouvelle République* sous le bras, et à venir à la rencontre des enfants de la décentralisation.

MADE IN NOUVELLE-AQUITAINE

Nulle part ailleurs que dans la sphère économique, industrielle et d'innovation avons-nous à ce point démontré, je crois, la puissance de feu des nouvelles régions. En Nouvelle-Aquitaine, nous avons créé les conditions d'un écosystème de confiance qui ont permis d'enclencher des cercles vertueux de développement, à la fois soucieux des territoires, des femmes et des hommes qui composent les entreprises, mais également de l'environnement. À rebours des ancestrales logiques de guichet et de saupoudrage contre-productif, la région a changé de paradigme en misant sur l'effet de levier décisif des projets émanant des territoires, de la recherche ou des filières. Et je remarque, non sans

une certaine fierté, que d'autres régions, pas toujours dirigées par un exécutif de gauche, s'inspirent de ces pratiques. Il est certain que cela demande une connaissance fine du tissu économique et de pratiquer le « sur-mesure ». Cela nécessite de faire confiance à celles et ceux qui créent, de les accompagner au plus près, de les guider sans chercher à tout contrôler. Accompagner les entreprises dans la durée, les « clustériser » pour rompre l'isolement, penser et articuler l'avenir avec les filières, anticiper.

42 En Nouvelle-Aquitaine, et dans toutes les autres régions d'ailleurs, modèle vertueux qui accompagne les entreprises tant dans leur recrutement que dans l'ingénierie, cela porte le nom d'« Usine du futur ». Il s'agit d'une vraie stratégie industrielle, qui mise sur la transformation sociale comme sur la robotisation de nos usines, mais aussi sur l'humain. Ce programme accompagne des centaines d'usines qui innovent et se transforment, se repensent, entraînant jusqu'à 30 à 40 % de gains de productivité – ainsi qu'une augmentation décisive de la qualité de vie de leurs employés. Ainsi, la Nouvelle-Aquitaine prend toute sa part dans la ré-industrialisation de la France – et même un peu plus, si l'on en croit les statistiques nationales. Une illustration, qui me tient tout particulièrement à cœur : dans la petite commune de Bordes, au cœur du Béarn industriel qui s'était développé au début du siècle dernier, nous avons accompagné la transformation d'un patrimoine industriel en mettant en valeur le savoir-faire d'un leader mondial de la fabrication de moteurs d'hélicoptère : Turboméca, devenu Safran Helicopter Engines. Quelle fierté pour la région, marraine de cette superbe transformation. On est en 2014 !

En Nouvelle-Aquitaine, cela porte également le nom de « Néo Terra », notre feuille de route matricielle adoptée en 2019 qui érige la transition agricole, énergétique et écologique en véritable système. Cette stratégie globale a été bâtie sur un diagnostic partagé par plus de quatre cent cinquante scientifiques du plus haut niveau, autour des rapports AcclimaTerra et Ecobiose, avant d'irriguer l'ensemble de nos politiques publiques. Mais pas que : il s'agit également d'embarquer à nos côtés nos partenaires, qu'ils soient institutionnels, professionnels, agricoles, syndicaux ou citoyens, afin d'opérer un changement de paradigme profond.

En Nouvelle-Aquitaine, cela porte encore bien d'autres noms. Peut-être avez-vous eu écho du lycée des métiers du bâtiment de Felletin, en Creuse, très impliqué dans la reconstruction de la charpente de Notre-Dame de Paris, qui a mobilisé toute une région à travers la création d'un véritable consortium ? Ou de l'implantation, en avril 2020, de Treefrog

Therapeutics à Pessac, qui propose une véritable rupture technologique dans la culture de masse des cellules souches à vocation thérapeutique ? Ou du Neurocampus à Bordeaux, à la pointe de la recherche liée au cerveau et à l'oncologie, créant des passerelles décisives entre le public et le privé, la recherche et l'université ? Ou encore du Pôle d'excellence aquitain du cuir et du luxe à Thiviers, Montbron et Saint-Junien, qui préserve la culture du beau geste et le savoir-faire de ces métiers qui font la fierté de chaque édition de l'Olympiade des métiers – et qui « retourne » tout un territoire, ouvrant le lycée du cuir aux entreprises ?

En Nouvelle-Aquitaine, vous l'aurez compris, cela porte bien des noms. « Il n'est de richesse que d'hommes », écrivait le philosophe Jean Bodin. À travers nos territoires, nous débordons donc d'initiatives et de talents – à condition de savoir les reconnaître et les accompagner. Là est tout l'enjeu, là est toute la valeur ajoutée de notre région.

43

Bien sûr, il faut distinguer compétences techniques et compétences humaines, il faut expliquer ; mais, de grâce, n'allez pas croire que je n'envisage la décentralisation qu'à travers le seul prisme régional ! Certes, si je préside aujourd'hui aux destinées de la plus vaste région de France – issue de la fusion historique de l'Aquitaine, du Limousin et de Poitou-Charentes –, j'ai également été maire. Et je mesure à quel point les maires constituent le socle démocratique de notre République. Dans cet esprit, je me reconnais dans les mots d'Alexis de Tocqueville : « C'est [...] dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté³. » Qui dit mieux ? Et, entre la commune et la région, première et dernière nées des collectivités locales, les intercommunalités et départements jouent leurs rôles : celles-là, pour penser le cadre de vie des habitants, ainsi que structurer et faire émerger les projets que les seules communes ne pourraient faire aboutir, dépassant leurs frontières administratives – sur la gestion de l'eau, des déchets ou des transports ; ceux-ci, pour assumer le rôle fondamental des solidarités humaines, au plus près des territoires, de l'accompagnement des personnes âgées ou en situation de handicap à l'aide sociale à l'enfance. Bref, en ces temps agités par la pandémie de Covid-19 et la crise, il est inopportun de relancer un débat sur la suppression d'un niveau ; laissons faire les choses, ainsi que monter

3. *De la démocratie en Amérique* (1835-1840), Paris, Pagnerre, 1848, t. 1, p. 94.

en compétences, action et légitimité les intercommunalités. D'autant que porter le social est une compétence d'une tout autre nature qu'assurer le développement économique, la formation et les transports publics.

Ensemble, à travers la clarification des compétences et une visibilité accrue, les régions n'aspirent à rien d'autre que former la classe moyenne institutionnelle de notre nation, au chevet de celles et ceux qui souffrent, et en appui de celles et ceux qui créent, PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI), centres d'études et de recherche, acteurs économiques locaux. Tel est mon ADN depuis des années, et que les crises, des « gilets jaunes » à la pandémie, n'ont fait que renforcer. Comment y déceler un quelconque affaiblissement de l'État ?

UNE DÉCENTRALISATION INACHEVÉE

44

Ouf, me voilà défoulé : ayant ainsi retrouvé mon sang-froid en répétant mes gammes de décentralisateur croyant et pratiquant, je dois néanmoins à la lucidité de répondre à la question qui m'a été posée par l'affirmative, paradoxalement – à condition de pouvoir compléter et nuancer.

Car oui, l'État français est affaibli par la décentralisation telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui : inachevée, inégale, inadaptée. L'État, parce qu'il n'a ni su ni voulu donner aux collectivités, et notamment les régions – l'institution de l'avenir par excellence, le visage de l'Europe sur les territoires –, les moyens d'une action forte et une certaine indépendance, se trouve perpétuellement au milieu du gué, sans cesse en proie aux flots qui menacent de le submerger – et nous avec. Et dont la Covid, malgré sa puissance de tsunami, n'est que la dernière vague d'une longue série en cours. Est-il besoin de rappeler ici le budget des *Länder* en Allemagne, des *regione* en Italie ou des *comunidades autónomas* en Espagne ? Si l'État peut et doit quand la situation l'exige, la pandémie révèle les failles d'un système dont les limites reposent dans les réponses encore trop homogènes, non différenciées, données à des territoires aux spécificités pourtant très marquées. En effet, centralisateur et colbertiste, l'État a tendance à disperser ses moyens, au détriment de l'efficacité et du bon sens. Car nous ne sommes pas allés au bout des préconisations de Michel Rocard ; des compétences claires ne peuvent s'exercer qu'avec des moyens adéquats, non seulement financiers, mais également en termes d'ingénierie et de moyens humains. Dans cet esprit, je déplore que l'épargne centralisée continue de restreindre le développement : « décoloniser la province » nécessaire, aussi, de régionaliser la Banque

publique d'investissement. Tout comme le crédit d'impôt recherche finance les stocks, notamment des grands groupes, au lieu d'accomplir les projets.

Il convient donc d'en finir avec le mythe de l'égalitarisme républicain justifiant les excès de la centralisation – un mal nécessaire, diraient ses partisans les plus zélés. C'est faux ! Que la République, certes indivisible, agisse uniformément sur l'ensemble des territoires constitue autant un mythe tenace qu'un contresens culturel, social et économique. Cet égalitarisme juridique cache des inégalités de service public réelles, ainsi que des injustices et de la relégation. Sur l'égalité, il faut lire et relire Mona Ozouf : « La France doit sortir du verbe pour entrer dans l'action⁴. » De surcroît, il me semble d'autant plus urgent de nous défaire du carcan de l'uniformité fantasmée que les politiques publiques s'adaptent déjà aux territoires, de fait – pensons à la politique de la ville, aux corrections

45

apportées par la péréquation. La République est indivisible, mais la France est, elle, multiple, riche de toute sa diversité ; privilégions donc la clarification et la visibilité à l'hypocrisie, et laissons agir les plus concernés. Bien sûr, cet état d'esprit littéralement ancestral n'est pas le fait du seul gouvernement mis en place à l'été 2020. Comme il n'était pas l'œuvre du seul général de Gaulle, ainsi que le rappelait Michel Rocard en 1966. Pour autant, l'État demeure tétanisé par l'échec du référendum de 1969 – échec qui, comme on l'a évoqué, ne doit rien à la régionalisation et tout à la périlleuse réforme du Sénat ! Entre-temps, la centralisation avait été pérennisée par la V^e République. Bien sûr, l'élection de François Mitterrand et les lois Defferre au début des années 1980, puis « l'acte II » de la décentralisation en 2003 et enfin la loi NOTRE en 2015 ont mis une dose de décentralisation, avec la création des régions, des intercommunalités et des métropoles ou le renforcement d'un certain nombre de compétences. Ces avancées ont été nécessaires, décisives, inspirantes – mais insuffisantes. Et, si nous fûmes toujours privés de big bang territorial, l'urgence n'est pas cependant la relation entre régions, départements et intercommunalités ; elle réside entre l'État et la région.

C'est dans ce contexte, d'attente forte de la part de collectivités qui ont constaté à regret une certaine résurgence jacobine des gouvernements successifs depuis 2017 – je ne reviendrai pas sur le douloureux épisode de l'apprentissage, dont la compétence a été retirée aux régions –, que le président de la République a engagé fin 2020 une réflexion sur

4. « Mon XIX^e siècle », conférence inaugurale du Festival international du film d'histoire, Pessac, 16 novembre 2020.

l'organisation des pouvoirs décentralisés, concrétisée par le projet de loi dit 4D, pour « décentralisation, déconcentration, différenciation » auxquels le Premier ministre a ajouté « décomplexification ». Si le moment des discussions de ce projet de loi n'est guère optimal, en fin de mandat présidentiel et en plein cœur d'une pandémie historique, il me semble toutefois que cette loi « 4D » peut concourir à (re)créer les conditions d'un pacte de confiance entre l'État et les régions – à condition que le pouvoir central fasse le choix d'un choc de clarification des compétences et d'un renforcement des moyens. Car, loin d'être un jeu de vases communicants, la conduite des politiques publiques doit être complémentaire ; une fois encore, l'État doit traiter les collectivités locales avec la considération qu'on accorde à des partenaires de premier ordre.

46 Dans le cas des régions, notamment, l'illustration la plus significative réside, une fois encore, dans le domaine économique et industriel. Si l'État est certes légitime pour mettre en place des soutiens nationaux – fiscaux ou par le biais de pactes avec les grands groupes –, il ne peut que s'appuyer sur les régions pour animer les tissus économiques locaux, les milieux de la formation, les filières, les PME ou les ETI. De plus, dans tous ces domaines de compétences, les régions ont autant illustré leurs capacités à expérimenter qu'elles ont démontré leur efficacité à émerger comme cheffes de file, organisant le dialogue et la concertation avec les pouvoirs publics locaux, les départements, les intercommunalités ou les villes. L'État doit leur faire confiance et s'appuyer sur ses partenaires, plutôt qu'organiser leur concurrence.

Pour ce faire, je distingue trois principes majeurs. D'abord, il convient de constater avec force que les services publics ne sont pas identiques partout : la contrainte juridique sur l'égalité n'est aujourd'hui plus qu'un paravent à la réticence à la décentralisation ; et le discours d'égalité, j'en suis persuadé, n'aboutit pas à l'équité, car les moyens sont très inégalement répartis sur le territoire. Ensuite, il s'agit de rompre avec les flous institutionnels : si l'État accélère la décentralisation, il est grand temps qu'il arrête les doublons, les appels à projets qui font fi des compétences des collectivités et les contrôles à tous les niveaux. Enfin, l'État doit ouvrir un dialogue sincère sur les moyens car, à défaut, les collectivités ne pourront pas jouer leur rôle efficacement lors de la crise, en cours et à venir – pas plus que l'État, dans le dénuement des services déconcentrés où il s'est placé lui-même. C'est à ce prix que viendra la clarification, condition *sine qua non* du pacte de confiance que j'appelle de mes vœux.

En réalité, il faut choisir entre déconcentration et décentralisation. Non seulement parce qu'on ne peut se « payer » les deux, mais parce que la

responsabilité est l'élément essentiel du vivre-ensemble, tout comme elle est essentielle pour assurer l'efficacité et la rapidité de l'action publique, mais aussi la démocratie. Car n'oublions pas ce qu'écrivait Michel Rocard, *alias* Georges Servet : le centralisme est producteur de complexité et multiplicateur de règles. En effet, en démocratie, il est décisif de savoir qui fait quoi – la responsabilité est un progrès démocratique. Huit ou dix personnalités derrière un ruban rendent-elles la situation plus lisible pour les citoyens ? Poser la question, c'est y répondre.

Aussi, il s'agit de comprendre que la centralisation n'est pas un problème que dans le domaine administratif ou politique : on la retrouve dans l'économie, à travers les grands groupes et leurs sous-traitants, avec un manque cruel d'ETI, entreprises qui font pourtant le succès de l'Allemagne ; mais également en matière d'épargne, tant on déplore encore et toujours l'absence de puissantes structures régionales de financement de l'économie. Ainsi, la notion de classe moyenne politique, économique et financière doit être approfondie.

47

RETROUVER DU SENS

La décentralisation a-t-elle affaibli l'État, donc ? Je ne le crois pas : l'État s'est affaibli tout seul, que ce soit par les retards dans les grands projets nationaux, ou par abandon de souveraineté et manque d'anticipation. Considérons les moyens de la justice, pourtant compétence régaliennne par excellence, ou notre système de condamnation et d'incarcération, ou encore la formation de nos forces de sécurité... Face à cela, comment se fait-il que l'État continue de financer les pistes cyclables ? Certes, dans le même temps, le plan de relance européen de 2020 offre un nouveau visage de l'action publique : projets d'informatique quantique, Europe des batteries, accompagnement des États qui se développent ; toutefois, c'est sur le long terme et avec des sauts technologiques, des fonds propres agiles, mais aussi à travers la transition environnementale et agricole, qu'on trouvera une France apaisée, sûre de son avenir.

En vérité, aussi longtemps qu'il poursuivra le mouvement décentralisateur de l'histoire enclenché par les lois Defferre, l'État ne pourra que se renforcer en donnant plus de ressources et de visibilité aux pouvoirs publics. En un mot, en suivant les recommandations lumineuses esquissées par le rapport *Décoloniser la province*. Et puis, je suis intimement convaincu que la recherche de sens agit désormais comme une boussole en ces temps de tempête. Et qu'on retrouvera du sens notamment en relocalisant, aussi bien d'un point de vue économique que culturel,

agricole, sanitaire, éducatif – et, surtout, démocratique. Les cercles vertueux économiques mis en place par les régions ont vocation à s'étendre à tous les pans de la vie, de la culture au logement, en passant par la santé et l'éducation.

C'est pourquoi je proclame : vive la République... décentralisée !

R É S U M É

Démontrant que le rapport de Michel Rocard Décoloniser la province n'a pas pris une ride, et rappelant l'intuition du général de Gaulle en 1969, l'auteur promet une décentralisation digne de ce nom, sur le modèle des grands pays fédéraux, en appelant à la clarification des compétences, à la responsabilisation des régions et à leur émergence comme véritable classe moyenne institutionnelle. À travers un détour par « sa » Nouvelle-Aquitaine, il illustre tant ce qui fonctionne que le chemin qu'il reste à parcourir.