

Les enjeux de l'organisation territoriale de la France ne sont pas uniquement juridiques : il s'agit, en réponse aux défis de notre époque, d'accroître les responsabilités politiques et sociales des autorités locales et de tous les acteurs locaux, de recomposer les territoires, de mettre en œuvre des modes de gouvernance plus proches du terrain et des citoyens. Nous avons demandé à Jean-Jack Queyranne, qui présidait la Région Rhône-Alpes jusqu'aux dernières élections régionales, de nous faire part de son analyse de ce qui s'est passé au cours des dernières années à ce sujet. Cette analyse¹ a été recueillie par Anita Weber, Inspectrice générale honoraire de la Culture.

« Organisation décentralisée » de la France : nous sommes encore au milieu du gué...

**Un entretien avec Jean-Jack Queyranne,
ancien président de Région**

**Jean-Jack
Queyranne**
est ancien
ministre, ancien
président de
la Région
Rhône-Alpes

UNE DÉCENTRALISATION QUI DEMEURE TRÈS INSUFFISANTE

Anita Weber : La Constitution actuelle dispose, dans son article premier, que « l'organisation de la France est décentralisée ». Où en sommes-nous, Monsieur le Ministre, de ce point de vue ?

Jean-Jack Queyranne : La décentralisation, qui n'a été vraiment engagée qu'à partir de 1981, correspondait à un mouvement dans le pays qui souhaitait en terminer avec le centralisme jacobin. On a alors vu les forces politiques, mais aussi sociales et culturelles, s'inscrire dans

ce mouvement important qui était attendu par une large partie de l'opinion. Comme le disait François Mitterrand « il a fallu la centralisation pour faire l'État, il faudra la décentralisation pour qu'il ne se défasse pas ». Il fallait donc adapter les structures administratives et institutionnelles à de nouvelles exigences.

A.W. : Une tâche bien difficile dans un pays en effet traditionnellement jacobin !

J.-J.Q. : Il y a toujours la tentation dans notre pays de revenir à un État fort. Cette tension existe en fait dans tous les pays, même les

¹ Ndlr : La sévérité générale de cette analyse pourra surprendre nos lecteurs. Sans doute sera-t-il utile de prolonger ultérieurement le débat sur les modalités d'organisation territoriale de la France.

plus décentralisés comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie : ces pays connaissent des problèmes identiques aux nôtres mais ils ont su les dépasser. Chez nous, les technostructures étatiques résistent à la décentralisation et la question récurrente qui se pose est celle du rapport entre liberté et égalité : on craint que l'accroissement des libertés données aux collectivités territoriales enfreigne le principe d'égalité des citoyens et d'égalité des territoires. Une autre question crée des crispations, celle des capacités financières des collectivités. Enfin, parce que tout mouvement produit des excès ou parfois engendre des erreurs, la décentralisation a laissé les citoyens hésitants devant la poursuite du mouvement.

A.W. : A-t-on néanmoins progressé dans le bon sens ?

J.-J.Q. : J'attendais beaucoup en 2012 d'un nouveau projet de décentralisation, à un moment aussi crucial de la vie de notre pays, mais je pense qu'on est resté au milieu du gué.

Les enjeux étaient extrêmement importants. C'était le moment de réformer l'État, de régler le problème de l'enchevêtrement des territoires, de transférer des compétences, d'inventer la démocratie du XXI^e siècle, une démocratie qui s'appuie fortement sur les compétences locales. Nous n'avons pas su faire le saut nécessaire, faute d'une véritable vision et d'une volonté politique affirmée.

On pouvait espérer des avancées démocratiques, une attente d'une particulière acuité aujourd'hui. Le fonctionnement de la démocratie est critiqué, les citoyens se sentent éloignés de leurs élus, mal représentés.

Un exemple significatif : celui de la Banque publique d'investissement (BPI).

La volonté de Bercy, appuyé par la technostructure de l'État, était manifestement de contrôler cette banque. Nous, présidents de régions, souhaitions qu'elle soit un outil facilitant l'émergence de projets innovants dans nos territoires. Nos demandes en ce sens, présentées en septembre 2012 aux ministres en charge de ces questions, n'ont pas été prises en compte. Malgré quelques concessions, le pouvoir de décision est essentiellement remonté au niveau central.

Nous constatons une sorte d'épuisement de nos institutions. Par exemple, depuis que l'élection de l'Assemblée nationale a lieu après celle du Président, son rôle s'est nettement affaibli. Un sursaut institutionnel est nécessaire et une bonne décentralisation pourrait et devrait en être un élément essentiel.

DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX RÔLES MAL DÉFINIS

A.W. : Comment ont évolué les collectivités territoriales ?

J.-J.Q. : Le moins qu'on puisse dire est qu'on n'a guère clarifié une situation confuse quant au rôle spécifique des diverses collectivités territoriales. On n'a pas renforcé le pouvoir des Régions ; la question des départements a été gérée de façon brouillonne (on voulait au départ en supprimer certains, en regrouper d'autres et, finalement, c'est le statu quo qui l'a emporté sans qu'on donne plus de pouvoirs aux intercommunalités) ; le mille-feuille administratif, souvent décrié, s'est enrichi d'une nouvelle épaisseur : la métropole, qui empiète sur les fonctions des Régions. Et on

a accru les procédures de contrôle toutes les fois qu'une nouvelle compétence était concédée ! Enfin les intercommunalités ainsi que les métropoles ne sont toujours pas élues au suffrage universel direct, puisque y siègent les délégués des conseils municipaux. Là, pourtant, se prennent les principales décisions, sans que les citoyens aient leur mot à dire.

A.W. : Quelles sont les conséquences de cette situation ?

J.-J.Q. : Avec la création des métropoles, la population a surtout retenu que le monde rural serait délaissé au bénéfice des grandes villes, donc de la nouvelle bourgeoisie urbaine. Se sont sentis marginalisés beaucoup de milieux populaires, les habitants de petites villes, de villes moyennes en souffrance, dans lesquelles s'implante le FN. On n'a pas vraiment osé agir dans les secteurs-clefs comme ceux de l'emploi, de la formation professionnelle ou de la culture. La réforme territoriale ne s'est pas vraiment donnée les moyens de faire face à la crise par une organisation plus décentralisée, en phase avec notre époque où l'on préfère légitimement l'horizontalité des fonctionnements en réseaux à la verticalité du centralisme traditionnel, où tout vient d'en haut.

POUR UN RÉÉQUILIBRAGE DES POUVOIRS ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS

A.W. : Quel serait selon vous le rôle rémanent de l'État dans une France qui jouerait le jeu d'une réelle décentralisation ?

J.-J.Q. : L'État a manifestement un rôle à jouer dans le champ régional et comme garant de l'égalité. Mais pourquoi a-t-il si peur de perdre son pouvoir, pourquoi tant de doublons, pourquoi diviser pour régner et multiplier les instances, si ce n'est pour conserver un rôle d'arbitre ? Des transferts de compétences s'imposent. Il n'est évidemment pas question de tout transférer : si l'on parle, par exemple de la réforme des rythmes scolaires, l'État s'est défaussé de son rôle d'éducateur en confiant l'éducation artistique et sportive aux collectivités et en ne garantissant plus l'égalité : dis-moi où tu habites, je te dirai quelles activités tu peux faire.

A.W. : Quels sont les principaux obstacles que vous avez rencontrés, en tant que président de Région, pour mettre en œuvre votre projet régional ?

J.-J.Q. : La Région est une collectivité récente. Les citoyens ignorent nos domaines d'intervention. Une étude a révélé que les habitants de Rhône-Alpes avaient le sentiment, très largement partagé, que la Région était présente en matière de tourisme, de sport et de culture. Venaient bien loin derrière les lycées et la formation, les transports ferroviaires (particulièrement budgétivores !).

Autre obstacle : le fait que nos ressources proviennent majoritairement (à 90 % !) de l'État. Tout a été fait pour réduire notre capacité à lever l'impôt. Nous n'avons pas de pouvoir financier. Il n'y a donc pas de lien clair entre nos compétences et nos ressources. Une réorganisation financière est nécessaire. Voilà ce que sont

les grandes difficultés : nous sommes « des géants aux pieds d'argile ».

J'ajoute un dernier mot, personnel : j'ai fait en ce qui me concerne le choix du non-cumul. D'où ma difficulté d'avoir réellement accès aux responsables gouvernementaux. À partir du moment où vous n'êtes pas parlementaire, vous avez beaucoup moins de considération et moins accès aux lieux de pouvoir dans notre pays. C'est bien dommage !

LA FUSION DES RÉGIONS : NOUVELLE DYNAMIQUE OU MESURE TECHNOCRATIQUE ?

A.W. : L'une des grandes réformes engagées est la réduction importante du nombre des Régions. Qu'en pensez-vous ?

J.-J.Q. : C'est hélas une fausse bonne idée dans sa généralisation. On n'a pas bien compris les raisons de tous ces regroupements. Pour certaines Régions, sous réserve de divers arbitrages politiques, cela relevait du bon sens : il en est ainsi dans le cas de la Haute et de la Basse Normandie, ou encore de la Bourgogne et de la Franche-Comté. Mais pour les très grandes Régions, correspondant à de vastes territoires n'ayant pas de réelle unité, la nouvelle action « régionale » s'imprimera très difficilement. De plus, on s'est ainsi privé de la possibilité de faire évoluer les départements qui ont retrouvé une légitimité. Le contraire de ce que l'on voulait !

A.W. : C'est à votre avis le cas pour le regroupement de Rhône-Alpes et de l'Auvergne ?



J.-J.Q. : Oui ! En Rhône-Alpes, il a fallu de très nombreuses années pour créer une identité, un sentiment d'appartenance qui n'allait nullement de soi au départ. La fusion avec les quatre départements d'Auvergne pose la question de l'identité de la nouvelle Région, une question particulièrement sensible aujourd'hui, qu'on essaie de faire disparaître au profit de superstructures administratives. Il faudra beaucoup de temps pour donner aux grandes Régions de cette nature de la « chair » politique, sociale, culturelle. Ces grandes Régions n'auront vraisemblablement pas davantage de pouvoirs, à la différence des *Länder* allemands, donc pas davantage de capacités d'agir. Elles ne pourront donc pas être des fers de lance du développement, de l'innovation, des politiques environnementales, du secteur économique et de la formation. Et les risques de recrudescence de bagarres entre communes, intercommunalités, départements et métropoles sont réels.

Jean-Jack Queyranne : « L'État a manifestement un rôle à jouer dans le champ régional et comme garant de l'égalité. [...] Mais des transferts de compétences s'imposent. »



« Aujourd'hui de multiples indices nous montrent qu'une nouvelle génération d'élus n'a pas le même rapport à la culture que les "pionniers". Ceci risque d'entraîner de graves déséquilibres entre territoires »

A.W. : Peut-on au moins espérer que ces regroupements permettent des économies d'échelle ?

J.-J.Q. : C'est hélas peu probable. Le budget de fonctionnement des régions représente moins de 2 % du budget des administrations publiques françaises, État et collectivités. On est sur des parts minimales et cela ne justifie pas une réforme de ce type.

A.W. : Ne peut-on néanmoins penser que, dans le contexte européen, l'impact des grandes régions sera plus fort et qu'elles seront mieux adaptées à la compétitivité internationale ?

J.-J.Q. : Ces grandes Régions seront-elles à l'origine de nouvelles dynamiques ? Si leurs compétences et leurs moyens ne sont pas renforcés, et si les logiques de fonctionnement de l'État restent identiques, certainement pas. Mon rêve, en Rhône-Alpes, était de fédérer les universités dans le cadre de la Région, un peu comme ce qui se passe en Californie. Mais l'État, en matière de choix universitaires, appliquait certaines normes visant à distinguer des universités « d'excellence », en contradiction avec la logique régionale d'accès à l'université pour tous les étudiants, donc à cette fin de leur mise en réseau. On n'a pas voulu fédérer ces universités : il fallait imaginer des lieux d'excellence en même temps que faciliter l'accès des étudiants les plus défavorisés. Seule la Région pouvait le faire, mais dans un vrai contexte de décentralisation !

Au Proche-Orient, Nabil et Moshe dialoguent...



LE RÔLE ESSENTIEL DES RÉGIONS DANS LE DÉVELOPPEMENT CULTUREL

A.W. : Vous l'avez bien montré en Rhône-Alpes, la Région est pour vous un acteur majeur du développement culturel.

J.-J.Q. : Bien sûr ! L'émergence de la Région dans le champ des politiques culturelles a joué un rôle très positif. Si je m'appuie en effet sur l'exemple de la région que j'ai présidée, on peut dire qu'elle a modifié en profondeur le paysage culturel, surtout au moment où l'État n'était plus « la » référence dans ce domaine. En Rhône-Alpes, nous nous sommes engagés dans un soutien sans faille à la création artistique, dans la lutte contre les inégalités territoriales, dans le développement des industries culturelles (livre et cinéma), dans les actions internationales. Comparée à l'investissement financier des communes, la part des Régions est certes modeste, mais les communes ont en charge des équipements culturels dont le

fonctionnement est très coûteux, ce qui n'est pas le cas des Régions, dont le budget a beaucoup plus de souplesse et donc une plus grande capacité d'innovation. La culture était véritablement en Rhône-Alpes au cœur de la dynamique régionale.

A.W. : En Rhône-Alpes seulement ?

J.-J.Q. : Non, pas seulement bien sûr ! Mais ce type de politique n'est sans doute plus le fait de toutes les Régions. Aujourd'hui de multiples indices nous montrent qu'une nouvelle génération d'élus n'a pas le même rapport à la culture que les « pionniers ». Ceci risque de provoquer un appauvrissement culturel et d'entraîner de graves déséquilibres entre les territoires. Faudra-t-il à nouveau s'en remettre à une action déterminée de l'État pour garantir la présence de la création artistique ? ☹

PROPOS RECUEILLIS ET RETRANSCRITS

PAR ANITA WEBER

PHOTOGRAPHIES DE JEAN-FRANÇOIS LÉVY

