



DISCOURS DE MONSIEUR LOÏG CHESNAIS-GIRARD, PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE, SUR LA RÉGIONALISATION ET LA DIFFÉRENCIATION

1^{er} Forum de la Différenciation Territoriale

Rennes, le 11 janvier 2019

Seul le prononcé fait foi

« Mesdames, Monsieur,

Après les très brillantes interventions que nous venons d'écouter, que vous dire de plus ?

En ces temps de morosité, je veux commencer par être positif et donc par me féliciter des avancées proposées par le Gouvernement sur cette question de la différenciation. M'en féliciter car nous venons de loin.

Je note que nous parlons tous de différenciation comme s'il s'agissait d'une évidence. Et en effet, le terme a été repris et consacré par le Président de la République dans d'importants discours ; il se trouve depuis placé au centre de tous nos débats ; il est au cœur des travaux conduits en vue de la réforme constitutionnelle. Et cela nous paraîtrait presque naturel. Pourtant, souvenons-nous en, l'irruption de ce terme dans le débat public n'est pas si ancienne. C'est lors des travaux préparatoires aux dernières réformes territoriales, lois Maptam et Notre, qu'il s'est progressivement invité puis imposé dans les échanges. Et, il faut le dire, la Bretagne n'y a pas été pour rien, le Conseil régional et Jean-Yves Le Drian en tête. Mais je veux aussi rendre hommage au travail effectué avec constance par Romain Pasquier.

De quoi s'agissait-il à l'époque ? De gagner un premier combat sémantique et théorique pour redéfinir le concept de décentralisation. Sortir des controverses techniques et administratives dans lesquelles elle s'était enlisée - dans laquelle on l'avait sciemment enlisée, devrais-je dire, sans verser dans le complotisme... Il s'agissait de revenir à de vraies questions politiques, à la hauteur des enjeux.

Je m'explique. Depuis l'élan majeur de 1982, qui fut, à l'époque, une vraie grande réforme politique marquant l'Histoire comme, en leur temps, les lois de 1901 ou de 1905, la décentralisation avait fini par s'embourber dans des débats subalternes et gestionnaires. En 1982, en une phrase, aussi limpide et simple que finement ciselée : « les collectivités s'administrent librement par des conseils élus. » on modifiait en profondeur les équilibres de notre République, on sortait d'un cycle millénaire de centralisme et de centralisation, on assumait donc une vraie réforme politique. Je note aussi, par incidence, que, dans l'héritage de Portalis et des grands législateurs de la III^e république, nous n'avions pas perdu à l'époque les clés des lois fortes, courtes et efficaces : « ce qui se conçoit bien s'énonce clairement... »

Depuis, il faut bien le dire, de projet politique, la décentralisation s'est muée en débat d'experts. Sans doute techniquement passionnants, mais quand même réservés à quelques spécialistes. Ainsi se produisait ce paradoxe, mais qui résonne aujourd'hui de manière particulière à nos oreilles, de discuter d'un sujet devant rapprocher la décision des citoyens, bien à l'abri des attentes et des expressions de ces mêmes citoyens, au nom desquels on revendiquait l'action. Qu'on ne s'étonne pas, dès lors, qu'un jour, ces derniers nous fassent part de leur mécontentement.

Ainsi, depuis 30 ans, les débats ont essentiellement porté sur la question de savoir comment répartir les compétences et les charges entre niveaux d'administrations, sans plus jamais se poser la question première de la démocratie locale. Au fond, l'enjeu n'était plus rien d'autre que celui qu'aurait pu porter la cour des comptes - même si j'ai le plus grand respect pour le rôle de ses magistrats : comment gérer

le plus efficacement les choses et comment dépenser moins ? Les principes du management, traduits en jargon anglo saxon se sont progressivement substitués aux vrais enjeux politiques et citoyens, il fallait être agiles avant même de savoir si l'on répondait aux aspirations et attentes de nos concitoyens. On discutait à n'en plus finir de transferts de moyens ou de charges pour des montants parfois ridicules, j'y reviendrai, en ne voyant pas que nos concitoyens n'y prêtaient plus aucune attention, ayant fait le diagnostic, certes hâtif, mais pour autant définitif, d'une totale incapacité des politiques publiques à résoudre leurs vrais problèmes.

Si tels étaient vraiment les seuls sujets, il aurait fallu aller plus vite et plus loin dans le sens d'une « agencisation » de l'administration locale et d'une suppression des élus, devenus un poids mort inutile ne pouvant que ralentir le travail d'une efficace technostructure.

Or ce « détournement de débat » n'était pas innocent, il arrangeait bien les tenants du conservatisme centralisateur et cela pour deux raisons. La première, c'est qu'en parlant de technique de gestion on évitait de parler des vrais sujets : donc des questions politiques pouvant conduire à des remises en cause profondes des équilibres institutionnels. La seconde, c'est qu'en ne parlant que de transferts de compétences et de charges, et en veillant bien toujours à les équilibrer entre les trois niveaux de collectivités, au nom du sacro-saint principe de non tutelle, on divisait pour mieux régner et on garantissait l'immobilisme. On l'a encore vu lors des dernières lois de réforme quand les rivalités entre associations d'élu ont finalement été dépassées par une sorte « d'école des fans » républicaine où on a fait gagner tout le monde pour éviter que l'un des intéressés ne puisse penser avoir perdu quelque chose. Je note d'ailleurs que si l'on nous dit toujours que la France ne fait pas exception en Europe avec ses trois niveaux de collectivités, on oublie de dire qu'elle fait exception sur deux points, celui de cumuler trois niveaux pour aussi peu de moyens transférés et d'autre part par l'application stricte de ce principe de non tutelle.

C'est pourquoi la Bretagne s'est battue autour de deux mots, celui de régionalisation d'une part, et celui de différenciation d'autre part.

Régionalisation, car le terme est porteur d'un enjeu politique qui va au-delà du simple concept de décentralisation. Dans le premier cas, on cherche une organisation institutionnelle adaptée à une réalité territoriale et on lui octroie une réelle autonomie de décision par rapport à l'autorité centrale, à l'État ; dans le second cas, on ne fait que transférer des compétences du haut vers le bas avec le constant souci de l'uniformité nationale. En d'autres termes, régionaliser, c'est « décentraliser la décentralisation... » C'est rompre avec une formule assez napoléonienne consistant à bien vouloir déléguer des compétences aux échelons locaux pourvu qu'on soit assuré que cela permettra toujours de faire partout de la même manière et à la même heure.

L'autre mot essentiel est celui de différenciation. La question n'est pas superficielle. Fondamentalement, peu importe que des crédits soient gérés à Paris ou à Rennes, voire à Pontivy, si c'est juste pour appliquer une réglementation unitaire et univoque - dès lors qu'il ne s'agit pas des grands principes ou des libertés publiques, cela va de soi. La différenciation est l'antidote à l'égalitarisme républicain qui a trop souvent dévoyé le magnifique principe de l'égalité de droits. Disons-le clairement, c'est une forme d'obscurcissement de l'esprit que de penser qu'une application uniforme de la règle sur l'ensemble des territoires serait un facteur et une garantie d'égalité réelle des droits. Comment ne pas voir que cette uniformité est, au contraire, porteuse de toutes les injustices et vecteur d'incompréhensions profondes de la part de ceux qui en vivent les effets sur le terrain ?

L'exemple que nous venons de vivre de la perception par nos concitoyens des enjeux des transitions énergétiques n'est-il pas dramatiquement révélateur ? En ne voyant pas que les questions se posent différemment selon que l'on est un territoire dense ou rural diffus, à proximité des grands centres ou à distance, relié aux nœuds de communication ou pas, en ne voyant pas que ces diversités induisaient des réponses différenciées, on a réussi l'exploit de perdre sur tous les tableaux. On a perdu en cohérence de l'action, en efficacité de la dépense, en visibilité de la dynamique et on a réussi à fâcher nos concitoyens avec la cause climatique alors même que leur prise de conscience avait fait d'immenses avancées.

L'exemple est en réalité assez pathétique sinon qu'il démontre à ceux qui en doutaient encore qu'une gestion centralisée et égalitariste n'est certainement pas gage d'efficacité. Alors, oui, voilà un beau sujet sur lequel régionalisation et différenciation pourraient être opportunes. Le pilotage des

transitions énergétiques et environnementales gagnerait sans doute à être organisé avec des délégations d'enveloppes et de crédits fortes aux échelons locaux plutôt que par une gestion centralisée des grandes agences de l'Etat.

Notre conviction, depuis le début, c'est que l'enjeu central de cette affaire est l'enjeu démocratique. Et je crois que la crise actuelle nous donne mille fois raison. On le voit, au-delà de toutes les revendications catégorielles et sociales contradictoires, un sujet émerge, demeure et fait l'unanimité, c'est celui de la démocratie, de la reprise en mains de son destin, de la capacité à participer à la décision. Et cela se traduit par un sigle : le RIC. Qu'on songe que, si nous avons mieux porté les questions de décentralisation, la revendication des gilets jaunes aurait pu être une demande de plus de démocratie locale. Ce n'est pas ainsi exprimé, et c'est révélateur d'un échec collectif regrettable. Mais le fait que l'on se tourne vers les maires pour aider à dénouer les fils du dialogue démontre que tout n'est pas perdu....

Je crois donc important de faire prospérer ce débat sur la différenciation car il est plus opportun que jamais dans le contexte que nous vivons. Je suis d'ailleurs surpris de la vitesse avec laquelle les sujets vont et viennent sur le devant de la scène. De fait, il y a encore quelques semaines, la cause de la décentralisation et de la régionalisation semblait bien mal en point. La décentralisation n'était plus une solution mais un problème. La solution ne semblait pouvoir être autre chose qu'une réponse régaliennne nationale. Or voilà qu'en quelques jours ressurgit avec force l'enjeu démocratique et redevient évident que la réponse locale doit être mise en avant.

Je m'en félicite et c'est bien ce qui me conduisait à ce propos liminaire de satisfaction sur l'avancée proposée par le gouvernement en matière de droit à la différenciation. Mais s'en féliciter n'est pas non plus être naïf et je vois bien aussi toutes les limites à ce qui est proposé. Loin de moi de penser qu'il s'agisse là d'un grand soir ou d'un grand tournant, c'est juste une étape de plus, importante, à ne pas sous-estimer, mais qui ne suffira pas.

Les limites de cette réforme sont connues et elles ont et rappelées par Stéphane Perrin lors de son audition par la commission parlementaire. Je les rappelle rapidement.

La première est que cette réforme ne propose pas, comme je l'espérais, de « décentraliser » la différenciation. On s'en tient, à ce stade, à une vision très normée et descendante des choses. Tout est cadré, encadré et objectivement fait pour qu'on ne risque pas d'abuser de ce droit. Il sera une option, une possibilité, mais le risque d'embouteillage des initiatives est limité. Le cadre reste celui du principe de non tutelle, très limitatif ; celui du respect de l'homogénéité des catégories de collectivités ; celui enfin d'une sorte de contrôle d'opportunité a priori, donc bien loin des principes de la décentralisation réelle. Au fond, on autorise la différenciation mais pourvu qu'elle ne soit pas trop différenciante. Le jardin à la française restera à la française....

Surtout, on le voit, ces propositions de différenciation seront essentiellement d'initiative nationale, gouvernementale et parlementaire. Certes, elles résulteront sans doute de propositions locales, mais pour prospérer, ces dernières devront trouver un porteur et un véhicule parlementaire, et rien ne sera moins simple... encore moins dans l'embouteillage permanent de l'agenda parlementaire, compte tenu de la faible place laissée aux propositions de loi et compte tenu de la rationalisation voulue de l'usage, certes peu vertueux, des cavaliers législatifs. Alors, il y a là une réelle question et un réel risque que ce droit reste très théorique. Je sais, M. Cazeneuve, que vous avez entendu cette objection.

Sur ce point, je suis naturellement sensible aux propositions alternatives faites par l'Hétairie consistant à renverser la charge de la preuve. Je m'explique : plutôt que d'attendre une habilitation législative préalable pour faire de la différence, il s'agirait de considérer la possibilité de différencier comme le principe de droit commun pour les collectivités, soumis à contrôle de légalité et de principe a posteriori. Mais je vois bien le caractère révolutionnaire de l'idée et propose donc de la garder en mémoire pour une étape ultérieure.

Mais les limites ne sont pas que juridiques. L'autre frein à la différenciation est d'un autre ordre : il tient à la résistance culturelle des administrations centrales. Nous en avons fait l'expérience en Bretagne sur les sujets que sont la culture ou l'eau. Pour que la montagne accouche d'une souris, il ne nous aura pas fallu moins d'une décennie de combats ! Que de souffrances pour un accouchement !

Et il nous aura fallu des interventions au plus haut niveau, des mobilisations des plus éminentes autorités de l'État pour finalement déconcentrer un demi-million d'euros de crédits !

Sur le plan de la science administrative, c'est passionnant, mais sur celui de l'efficience et de la performance démocratique, c'est très angoissant. Comment se fait-il que sous la V^e République, la parole du Président de la République, successeur du Général de Gaulle et celle de ses Premiers ministres, héritiers de Michel Debré, soit de si peu de poids par rapport à la mauvaise volonté affichée de telle ou telle administration centrale ? Ceci me fait dire que, quel que soit le déblocage du verrou constitutionnel, s'il n'y a pas d'évolution dans notre culture administrative et démocratique, nous n'y arriverons pas. « Vaste programme... »

C'est d'ailleurs bien conscients de cette difficulté très concrète que nous avons abordé en Bretagne nos derniers travaux sur la différenciation, animés par Jean Michel Le Boulanger. Ils ont consisté à proposer des avancées modestes, ne demandant pas de bouleversements législatifs ou réglementaires. Ces idées ont souvent porté sur des propositions d'évolution des modalités de fonctionnement de l'État, d'une plus grande déconcentration, plus que sur de nouvelles étapes de décentralisation. Il s'agissait, dans un contexte peu favorable, de proposer des avancées pragmatiques et concrètes, assez indépendantes, il faut le dire, de la question constitutionnelle. Ces propositions sont sur la table et on doit bien constater que, toutes modestes soient elles, elles se heurtent encore à bien des objections de la part du niveau central.

Mais pour rester positif, je pense quand même que le déverrouillage constitutionnel aura une vertu psychologique et symbolique : elle interdira aux conservateurs de se retrancher derrière une norme constitutionnelle pour refuser de bouger, ils devront assumer leur parti pris idéologique.

Ma dernière réflexion est la suivante : c'est que, malheureusement, la réforme de la carte des régions ne nous aide pas tant que le principe de différenciation restera aussi encadré dans le concept des « catégories homogènes de collectivités ». Ce dernier impose de continuer à raisonner comme si toutes les régions étaient interchangeable et comparables, or, qu'y a-t-il encore de commun entre la Bretagne et quelques autres très grandes régions composites ? Qui imagine qu'elles voudront et pourront avancer de la même manière sur différents enjeux politiques ?

Le paradoxe, c'est que cette nouvelle hétérogénéité des régions justifie plus encore que soit élargi le principe de différenciation, mais que, tout à la fois, cette absence d'homogénéité va en réduire les possibilités d'application autour d'un plus petit dénominateur commun.

Ceci me conduit à réaffirmer le besoin de poursuivre le combat pour la régionalisation et la différenciation, toujours plus nécessaires et, l'actualité le démontre, toujours plus légitimes en Bretagne. Il faut le faire avec constance, en s'inscrivant dans le temps long et en sachant valoriser toutes les avancées acquises. Je pense même que le contexte doit nous autoriser à reposer les questions d'organisation institutionnelle, au-delà des enjeux de compétences et de moyens. Car on le voit, ces questions institutionnelles sont en réalité au cœur des enjeux actuels, ceux de la démocratie.

Et les travaux que nous menons ensemble, de réflexion théorique, de propositions et d'expérimentations concrètes y contribuent fortement. Cette réunion est ainsi utile, elle fait avancer la cause de la démocratie et on doit s'en féliciter.

Être patients, sans doute, mais ne pas s'interdire aussi de pointer les urgences et les risques qu'il y aurait à trop tergiverser sur les réponses à apporter aux attentes de nos concitoyens qui, certes, ne sont pas clairement exprimées, pas franchement formalisées - et personne ne s'attend à ce que les gilets jaunes parlent de différenciation - mais comment ne pas voir et répondre à l'exigence de participation et de proximité ?

C'est un enjeu de société majeur, très loin de simples débats technico-juridiques ! Nous faisons de la politique !

Je vous remercie. »