

# Le pouvoir réglementaire des régions françaises. Passé, présent, avenir

L'idée de région s'est révélée au fil de l'histoire d'une grande plasticité. Sa conception pragmatique tournée vers le développement économique lui a permis, en un peu moins d'un siècle, de se doter d'un véritable pouvoir réglementaire. Et si sous la Cinquième République, les domaines de la loi et du règlement ne respectent pas une frontière idéale et rigide, les deux normes sont autant inégales qu'enchevêtrées. Consacré par la révision constitutionnelle de 2003, le pouvoir normatif des collectivités territoriales, dont les régions, est largement moins étendu que celui de leurs homologues européennes puisque les collectivités n'y disposent pas d'un pouvoir réglementaire autonome. Ce pouvoir réglementaire est trop souvent méconnu de nos jours. Il est cependant fortement utilisé, depuis la montée en puissance financière des régions. Que seraient en effet aujourd'hui les transports de voyageurs, des lignes régionales des transports express régionaux (TER) aux lignes à grande vitesse (LGV) sans les décisions – aux conséquences financières lourdes – prises par les régions ? Aujourd'hui, période marquée par la réforme territoriale devant conduire aux conseillers territoriaux, se pose naturellement la question d'aller plus loin. Faut-il doter les régions d'un « véritable » pouvoir réglementaire ? Et s'il est donné une réponse positive à cette question, celui-ci doit-il devenir autonome ou rester dérivé ? Doit-il se résumer au strict champ de compétences actuel des régions ou bien peut-il être élargi à d'autres domaines ?

Trois scénarii se dessinent quant à l'évolution de ce pouvoir réglementaire des régions :

- le scénario de la « dilatation » : c'est celui du fil de l'eau ;
- le scénario de la « fragmentation » : c'est celui de l'accompagnement ;
- le scénario de la « différenciation » : c'est celui de l'audace.

## Comprendre, vouloir, agir

1929. Les conséquences dramatiques sur l'économie française de la crise économique puis de la grande dépression qui s'ensuit débouchent sur une efflorescence intellectuelle, dont l'activation emblématique du groupe « X-Crise » animé par des polytechniciens, de toutes tendances politiques. Leur idée est simple : il faut désormais faire appel à des leviers d'intervention différents de ceux utilisés jusqu'ici, et notamment en confiant à des « régions » – sous la houlette d'entrepreneurs – une capacité d'intervention, dans la droite ligne de ce que proposa Etienne Clémentel en 1917 dans sa volonté de découpage du territoire français en régions.

2009. Après la crise financière de l'automne 2008, en plein cœur de la crise économique, et alors que l'économie française connaît sa troisième année depuis 1945 de baisse absolue de la richesse nationale mesurée par le PIB, l'intervention financièrement conséquente de la « région » Poitou-Charentes pour permettre à un équipementier automobile de sauver plusieurs centaines d'emplois, dans le cadre

du plan de rachat proposé par une entreprise, illustre concrètement la production « réglementaire » actuelle – et renouvelée – des collectivités locales régionales.

2010. Les élections régionales viennent d'avoir lieu en France, pour la cinquième fois au suffrage universel direct, en un peu plus d'une vingtaine d'années. Ce nouveau mandat des conseillers régionaux sera marqué par la réforme territoriale, avant la mise en œuvre prévue des conseillers territoriaux. Et, à de rares exceptions, les poids lourds politiques nationaux – de droite comme de gauche – n'ont pas marqué de leur empreinte la conquête de ces institutions. Elle est donc bien loin l'année 1986 où les Edgar Faure, Olivier Guichard, Jacques Chaban-Delmas, Valéry Giscard d'Estaing, tentaient leur chance ; ou bien l'année 2004 qui vit les Ségolène Royal, Raymond Forni, Adrien Zeller, être portés à la présidence de ces régions.

Dans la tradition historique, politique, institutionnelle et administrative française, la question de la « production » de la norme est centrale. Au-delà de la loi, « expression de la volonté générale », selon l'ex-

par  
JEAN-LUC BŒUF

pression consacrée par l'école du droit public français, cette norme se concrétise par des décisions qui sont l'illustration du pouvoir réglementaire. En rappelant que « règlement » vient du latin *regula*, qui signifie la règle, il définit les actes pris par une autorité publique autre que le Parlement, établissant ainsi des prescriptions ayant valeur de droit, selon une première approche.

S'interroger sur le pouvoir réglementaire des régions, c'est s'interroger sur une matière au croisement du passé, du présent et de l'avenir : du passé, par les provinces, à travers l'exemple des Parlements sous l'Ancien Régime qui produisaient de la décision ; du présent, par la prise en compte des modifications législatives récentes, notamment dans le cadre de l'application de la loi du 13 août 2004, appelée – improprement – acte II de la décentralisation et de l'avenir, en référence à l'Europe, à la nécessaire comparaison européenne et à ce que les régions pourraient ou voudraient devenir : un laboratoire ? Des précurseurs ? Et d'obtenir ainsi la reconnaissance d'une consécration dans la capacité à « produire » de la norme. Poser ainsi la problématique, c'est chercher à vouloir adopter un point de vue historique, comparatif, prospectif et, si possible, résolument innovant .

“Dans la tradition historique, la question de la « production » de la norme est centrale.”

Au sens large, d'ailleurs, les régions disposent et exercent déjà un pouvoir réglementaire. Quel est-il réellement ? Comment s'exerce-t-il ? Dans quelles limites et avec quels contrôles ? Concrètement, les « arrêtés » pris par les régions existent en nombre particulièrement important, et les chiffres donnent à proprement parler le tournis : car c'est en effet en centaines de milliers que se compte le nombre d'actes réglementaires pris chaque année par les régions. Qu'il s'agisse de l'attribution d'une subvention à une association, du financement d'un plan de formation, de l'ouverture d'une section d'apprentissage, de la création d'une desserte ferroviaire supplémentaire, d'un avancement d'échelon d'un fonctionnaire : toutes ces décisions sont des actes réglementaires. Que ces décisions soient « placardées », comme avant-hier, « proclamées », comme hier, « transmises », comme aujourd'hui, et « portées à connaissance » par voie électronique, demain dans leur intégralité, elles sont publiques et le citoyen doit pouvoir les connaître.

Le pouvoir réglementaire peut être autonome, comme dans le cadre de l'Etat, ou dérivé, lorsqu'il est autorisé par la loi. Se pose alors la question de la place des actes ainsi posés dans la hiérarchie des normes. En effet, au sein de la catégorie des actes réglementaires, tous les actes ainsi pris n'ont pas la même valeur. Et il n'est pas rare de voir un simple acte réglementaire de l'Etat contrarier une mesure prise

par les régions ! Dit autrement, entre un acte non législatif pris par l'Etat et un acte réglementaire pris par une collectivité, une région ici, comment cela fonctionne-t-il concrètement, non pas tant en termes de primauté que de reconnaissance et d'effectivité ?

Ce pouvoir réglementaire – sous-entendu autonome – peut également être revendiqué. L'exemple des collectivités d'Outre-mer est ici révélateur. Il peut être « octroyé » – un peu à la façon de la charte de 1814 ! – à l'issue d'un long combat ou d'une longue période. C'est la Corse qui servira de référence ici. Le pouvoir « réglementaire » des régions ne peut se concevoir, se comprendre et s'interpréter sans une connotation économique, même au sens le plus large du terme. La production normative des collectivités territoriales existe déjà *de facto* avant même peut-être une consécration de jure.

Un simple « document » rédigé par les services de l'Etat peut produire des effets sur près de deux siècles sans qu'il n'ait jamais figuré à une quelconque place dans la hiérarchie des normes, même s'il est transformé en loi un peu plus tard ! Pour prendre un exemple concret dans le domaine des transports, ce que l'on appelle « l'étoile de Legrand » a finalement produit plus de normes que bien des textes de lois. Il s'agit du schéma tracé par l'ingénieur en chef Legrand qui proposait de construire le réseau ferroviaire en étoile autour de Paris, à l'aube du Second Empire.

Dans la longue tradition administrative française, et à l'issue d'une longue période de lente montée en puissance, le pouvoir réglementaire régional existe depuis longtemps, sous une forme et des modalités beaucoup plus larges qu'un simple premier coup d'œil laisserait apparaître. Dans nos sociétés ouvertes, désenchantées, désacralisées, quel sens cela a-t-il aujourd'hui de parler de « pouvoir réglementaire » ? Deux questions sont essentielles : Quelle est la position du contribuable – usager – citoyen – électeur et comment l'acte de décision se pratique-t-il aujourd'hui dans les régions ? Ce pouvoir réglementaire aurait besoin aujourd'hui de se renforcer, à tout le moins de se clarifier. Avant d'envisager une modification constitutionnelle, la voie de l'expérimentation peut être largement mobilisée, de même que, exemples européens à l'appui, il pourra être démontré que le modèle français régional pourrait, tout au moins en partie, s'en inspirer.

En portant un regard sur les élections régionales qui se sont déroulées depuis la mise en place de l'élection au suffrage direct des conseillers régionaux, le rapport des régions à la production normative est particulièrement éclairant. En 1986, pour le baptême du feu des régions, leur légitimité nouvelle ne leur permet pas encore de produire des décisions « autonomes ». Elles utilisent le pouvoir réglementaire pour se voir reconnaître une légitimité – enfin le croient-elles – de la part des autres collectivités. En 1992, toutes les régions de



Crédit photo : Alain Kernevez / CESR IDF

La caractéristique commune des élections régionales serait un enjeu politique national fort qui s'efface toutefois très vite, une fois l'échéance passée. Ce postulat s'est vérifié à chaque scrutin depuis 1986 et, à cet égard, 2010 n'a pas échappé à cette règle.

métropole sont à droite sauf les régions Limousin (gauche) et Nord-Pas-de-Calais (verts). Le contexte de Maastricht et la préparation de la monnaie unique permet aux régions de se positionner dans la production normative en cofinçant des programmes européens. En 1998, l'hypothèque du Front National nécessite le vote d'une loi spécifique en janvier 1999, que l'on qualifiera de « 49-3 régional », pour pouvoir faire voter le budget – acte réglementaire fondamental s'il en est – y compris en l'absence de majorité. En 2004, toutes les régions de métropole se retrouvent à gauche, sauf l'Alsace. La finalisation du projet de loi proposé par Jean-Pierre Raffarin va s'infléchir dans un sens beaucoup moins favorable aux régions. Et seule une lecture historique permet de sortir des contingences partisanes.

La caractéristique commune des élections régionales serait un enjeu politique national fort qui s'efface toutefois très vite, une fois l'échéance passée. Ce postulat s'est vérifié à chaque scrutin depuis 1986 et, à cet égard, 2010 n'a pas échappé à cette règle.

L'octroi d'un véritable pouvoir réglementaire aux régions françaises serait-il à considérer aujourd'hui comme l'acte ultime de la décentralisation régionale ? Trois idées sont proposées ici, sous la forme du triptyque : comprendre, vouloir, agir.

Comprendre. Dans la longue tradition administrative française, le pouvoir réglementaire des régions est à replacer dans le contexte du difficile aboutissement de « l'idée régionale ». Ce sera la première partie.

Vouloir. La lente construction de la légitimité des régions s'est opérée par l'exercice d'un pouvoir réglementaire qui s'est progressivement étendu. Ce sera la deuxième partie.

Agir. Trois scénarii sont envisageables pour faire évoluer, demain, le pouvoir réglementaire des régions : le scénario de la dilatation, c'est celui du fil de l'eau ; le scénario de la fragmentation, c'est celui de l'accompagnement et le scénario de la différenciation, c'est celui de l'audace. Pour ce qui est des modalités d'accompagnement, diverses voies sont à explorer. Ce sera l'objet de la troisième partie.

## Le pouvoir réglementaire des régions françaises dans le contexte du lent et difficile aboutissement de « l'idée régionale »

### Les Provinces : un mélange d'autoritarisme centralisateur et de pragmatisme

Le rapport de la monarchie absolue aux « provinces » est celui d'un pouvoir en construction se défiant des institutions qui peuvent le menacer. Au lendemain de la Fronde, avant la montée sur le trône de Louis XIV, on va assister à un déport du pouvoir des villes vers les assemblées. Un peu plus tard, le nouveau monarque n'aura de cesse de vouloir les contraindre, et les villes qui se sont « illustrées » pendant la Fronde vont faire

l'objet d'une vigilance particulière. De plus, on réduit le rôle des « assemblées générales » et, progressivement, on renforce le pouvoir de l'intendant, ce préfet avant l'heure. On ne convoque plus les assemblées à partir du milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, successivement le Dauphiné, les états de Normandie, de Basse-Auvergne, du Quercy, d'Alsace et de Franche-Comté. Et dans les provinces qui conservent leurs « états », une décision de Louis XIV interdit de faire opposition devant les parlements à l'enregistrement des édits et ordonnances. On est donc très loin de l'absolutisme des provinces de l'Ancien Régime.

Les tentatives de réforme territoriale de la fin du règne de Louis XV et de celui de Louis XVI ne changeront pas l'essentiel : Dupont de Nemours, sous l'inspiration de Turgot, propose de nouvelles institutions représentatives dont les plus importantes se verraient confier un véritable pouvoir de décision. Necker échouera dans sa proposition « d'expérience administrative », en Berry et en Guyenne. Elle aurait consisté à réduire le rôle des intendants au profit d'une assemblée représentative chargée de prendre les décisions dans les domaines des finances, de l'entretien des « grands chemins » et du financement des ateliers de charité. Cette « expérimentation » avant l'heure tourna court et fut la cible des critiques de toute part.

### Du modèle républicain aux régions Clémentel : sortir l'idée régionale de l'ostracisme

En laissant de côté la Révolution, l'esprit républicain a été, au XIX<sup>e</sup> siècle, particulièrement rétif à cette émergence d'un quelconque pouvoir régional. L'échelon régional cadre en effet si mal avec l'esprit républicain ! Et le débat ne date pas d'hier. Il couve depuis la Révolution : « 80 petits roquets plutôt que 15 gros chiens-loups » proclament les révolutionnaires,

soucieux de briser ce cadre des « provinces », pour en finir avec l'influence et les prétentions des oligarchies nobiliaires.

La victoire *in fine* de la révolution jacobine consacre le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République, laquelle ne saurait concevoir qu'une source du pouvoir autre soit tolérée, et encore moins encouragée.

L'équipollence entre la source du pouvoir et sa traduction – réglementaire ou législative – est ainsi parfaitement réalisée. Ce face-à-face des Montagnards et des Girondins a ainsi tourné à l'avantage des premiers, qui pensent avoir terrassé « l'hydre du fédéralisme ». Dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle cependant, l'éveil des consciences identitaires débouche sur le(s) mouvement(s) de revendication(s) régionale(s). Ces derniers sont avant tout d'essence littéraire et linguistique et ne se posent pas immédiatement en termes

de revendication d'un quelconque pouvoir réglementaire. Néanmoins le Félibrige ne peut se réduire à un simple mouvement littéraire car il apporte son soutien à la création de la Fédération régionale de France, issue du proudhonien Charles Brun. De l'autre côté de l'échiquier politique, Maurice Barrès, dans ses notes sur les idées fédéralistes, en 1895, rêve de regroupement politique et de doter la région d'un pouvoir de décision.

Quant au modèle républicain, incarné par le parti radical, structuré à partir de 1901, il repousse jusqu'à l'idée même de région, identifiée aussi bien aux fédéralistes qu'aux royalistes. La consolidation du couple commune-département permet à l'Etat central, par le biais de ses « empereurs au petit pied » que sont les préfets, de contrôler toute velléité autonomiste ou revendicatrice.

Le lent glissement, plutôt qu'une réelle révolution, viendra des conséquences de la Première guerre mondiale, avec une filiation qui court d'Etienne Clémentel à Jean Monnet. Elle conduira aux riches heures de la « planification à la française », au sortir de la Seconde guerre mondiale. Le portrait d'Etienne Clémentel ne manque pas d'étonner. Ami personnel de Claude Monet, exécuteur testamentaire d'Auguste Rodin, il va jouer un rôle fondamental dans l'idée de région, et à travers elle l'idée de confier un pouvoir réglementaire dans le domaine de l'économie. Il va découvrir Jean Monnet en 1915, envoyé à Londres, à la mission française du ravitaillement civil. Etienne Clémentel met sur pied une organisation moderne du patronat : ce sera l'ancêtre du conseil national du patronat français (CNPF), devenu le mouvement des entreprises de France (MEDEF) aujourd'hui. Dix-sept groupements économiques régionaux seront mis sur pied en 1917. Clémentel tente ainsi de fédérer les chambres de commerce, mais sans réel résultat probant.

Une évolution progressive va s'opérer des communes vers les départements puis les régions aujourd'hui. En témoigne notamment la jurisprudence de la Haute Assemblée centrée – et pour cause – vers les communes au début du XX<sup>e</sup> siècle. C'est ainsi que l'arrêt du Conseil d'Etat de 1902, commune de Nérès-les-Bains, encadre en le restreignant le pouvoir réglementaire des communes, s'agissant des pouvoirs de police du maire. En 1930, au contraire, l'arrêt de la haute assemblée dit « chambre syndicale de commerce en détail de Nevers » ouvre en quelque sorte la voie à l'intervention économique des collectivités et, plus tard, celle des régions. Mais à travers ces deux exemples, c'est bien du pouvoir réglementaire exercé au niveau local dont il s'agit.

“ La victoire *in fine* de la révolution jacobine consacre le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République. ”

## Du « planisme » à Jean Monnet : faire émerger les régions comme une force économique prenant des décisions concrètes

L'idée même de confier un pouvoir réglementaire, donc de décision, à un niveau infra-étatique est à replacer dans le contexte de l'Entre-deux-guerres, et plus particulièrement de la crise économique des années 1930. La force de la crise remet en question les schémas traditionnels de la pensée économique classique. C'est dans ce contexte que les groupes planistes français voient le jour, avec la revue Plans.

On y parle de décentralisation, à réaliser notamment – déjà ! – par la suppression des départements, et l'instauration de régions économiques, animées par un conseil formé sur la double base économique et géographique, et doté d'une autonomie de décision. Ces questions planistes laissent de marbre la S.F.I.O. mais trouvent un écho favorable auprès de la C.G.T.

Le régime de Vichy va donner l'illusion de consacrer la pleine renaissance de l'idée régionale, en confiant à ce niveau un réel pouvoir de décision. Dès l'été 1940, le maréchal Pétain présente sa vision de la nouvelle organisation territoriale, fortement inspirée de la pensée de Charles Maurras. L'ambition est de réaliser la « renaissance provinciale ». Elle se traduit par l'instauration de 18 préfets régionaux. Parmi les trois fonctions principales qui leur sont dévolues, figure l'économie. Cependant, aucune assemblée représentative, même consultative, ne voit le jour pour assister le préfet dans ses prises de décision.

Mais au sortir de la Seconde guerre mondiale, l'idée même de région associée qu'elle est au régime de Vichy, est frappée d'un tel discrédit que d'aucuns le pensent alors définitif. Mais il faudra vite se rendre à l'évidence : les limites quelque peu étroites des départements cadrent mal avec les obligations nouvelles et « ardentes » de la planification « à la française », de l'aménagement du territoire et de la future construction européenne. Et les propositions d'Etienne Clémentel vont trouver une seconde jeunesse avec son disciple Jean Monnet.

Quelques années plus tard, en 1955, l'idée régionale est portée sur les fonds baptismaux par Edgar Faure, à travers les 21 « programmes d'action régionale » élaborés le 30 juin 1955 et qui donneront lentement naissance aux régions métropolitaines telles que nous les connaissons aujourd'hui, après que la Corse aura été détachée de la région P.A.C.A. en 1975. 21 circonscriptions d'action régionale sont délimitées. Les programmes d'action régionale, élaborés par Pierre Pflimlin, ministre de l'économie d'Edgar Faure, se traduisent par un pouvoir réglementaire – dévolu à l'Etat – qui institue des primes d'équipement pour encourager l'industrialisation et la modernisation de la France. L'installation de l'usine Citroën à

Rennes dans les années 1960, puis de l'usine Ford à Bordeaux dans les années 1970, en constitueront les aboutissements les plus emblématiques. On est encore bien sûr très loin d'un quelconque pouvoir réglementaire attribué à un niveau régional.

## De la Constitution, et notamment les articles 34 et 37, à la décentralisation contemporaine

Pendant près de cinquante ans, l'enracinement constitutionnel des collectivités territoriales fut restreint. L'article 34 incluait dans le domaine de la loi « la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». L'article 72 confiait à la loi la création d'une autre collectivité territoriale. Quant au pouvoir réglementaire, le champ couvert par l'article 37 faisait la part très belle à l'Etat, même après avoir décentralisé !

Il est important d'évoquer le discours de Lyon du général de Gaulle au cours duquel, le 24 mars 1968, il en appelle au développement des « activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de [la] puissance économique de demain ». On ne reviendra pas sur le référendum du 27 avril 1969 sur la régionalisation et le Sénat, où les Français ont, en fait, répondu ce jour-là à une autre question. Cette réforme visait à conférer une plus grande autonomie aux régions et partant, un véritable pouvoir de décision.

Le paysage institutionnel se présente ainsi de la façon suivante à la fin des années 1970 : des régions considérées sous l'angle économique, et dont les décisions sont prises par l'Etat au niveau national ou au niveau régional dans le cadre des établissements publics régionaux, avec des représentants du monde économique et social présents.

Cette filiation économique se retrouve dans les préoccupations du législateur en 1982-83. Au-delà de l'histoire de la loi du 2 mars 1982, il n'est pas anodin de noter que Gaston Defferre, en tant que maire de Marseille et président de l'établissement public régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur s'est heurté dans les années 1970 au pouvoir régalién étatique. Le contexte est celui de la crise économique des années 1970. Gaston Defferre veut en effet aider l'entreprise Titan-Coder par le biais des aides économiques. L'Etat, qui est l'exécutif de la région, refuse que le maire de Marseille ne s'en occupe. Preuve s'il en est que cette « filiation économique » se retrouve encore une fois dans cette notion de pouvoir réglementaire régional.

## Un pouvoir réglementaire régional progressivement étendu

En simplifiant, on pourrait expliquer que la légitimité des régions s'est construite de deux manières, après les lois décentralisatrices de 1982-83, d'une part en participant à des financements de programmes ne

relevant aucunement de leurs compétences dans les années 1980 et, d'autre part, en s'emparant de leurs grandes compétences à partir des années 1990 et dans les années 2000. Ceci est particulièrement visible pour les transports régionaux.

### Des décisions de cofinancements en dehors des compétences...

Les cofinancements ont permis aux jeunes collectivités d'alors d'intervenir dans les domaines les plus divers afin de « prouver leur utilité » dans les années 1980 (équipements sportifs et culturels, routes départementales...) et de tenter de s'affirmer ainsi face aux autres niveaux de collectivités.

*“ Les contrats de plan Etat – régions figurent certainement, par l'importance des sujets traités et par la masse des financements engagés, au premier rang en termes d'impact sur l'équilibre de la décentralisation française à trois niveaux : financier, de décision et d'aménagement du territoire. ”*

Parmi les procédures contractuelles, les contrats de plan Etat – régions figurent certainement, par l'importance des sujets traités et par la masse des financements engagés, au premier rang en termes d'impact sur l'équilibre de la décentralisation française à trois niveaux : financier, de décision et d'aménagement du territoire. Quatre générations se sont succédé de 1984 à 2006, avant que les contrats de projets ne prennent le relais pour la génération 2007-2013. En utilisant la métaphore du « double aveugle », chère aux économistes, on peut affirmer sans détour que les contrats de plan ont permis à l'Etat de faire financer ses politiques par les régions naissantes dans les territoires. Chacun, apparemment, en sortait gagnant : l'Etat, en trouvant des cofinanceurs tout en

gardant dans le même temps son pouvoir de décision ; les régions en se voyant conférer un rôle de pseudo-fédérateur pour assurer le financement de projets dont elles n'assuraient pas la maîtrise d'ouvrage ; et les autres niveaux de collectivités trouvant là une source complémentaire de financement pour des projets, promis par l'Etat en son temps, et dont la réalisation aurait traîné en longueur en l'absence de participation d'un financeur complémentaire (les régions). De ce fait, les régions se sont placées, d'entrée, en situation d'infériorité, à trois points de vue, financier, de la décision et de la réalisation : financier, tout d'abord, car la part relative de l'Etat est passée de près de 60% de l'ensemble à moins de 40% en quatre générations ; de la stricte décision ensuite, puisqu'au travers des contrats de plan, l'Etat a imposé ses priorités (routes nationales, universités, autant de domaines de compétences relevant de la compétence exclusive de l'Etat), d'autant qu'il se fonde selon les périodes sur ses « priorités », ses « noyaux durs », et qu'il fait jouer habilement la concurrence entre collectivités par une

véritable « mise aux enchères » des projets ; et de la réalisation concrète enfin, pour ce qui a trait à l'impact « politique » et à la visibilité des actions.

Il n'est d'ailleurs pas anodin de remarquer que, sous le strict point de vue juridique, les contrats de plan ne « créent pas d'obligation entre les parties » (sic !) selon l'arrêt de la Haute assemblée de 1996, Association estuaire écologie. Et de s'interroger par conséquent sur le véritable pouvoir réglementaire exercé par les régions sur des aspects concernant pour certaines plus de la moitié de leurs dépenses d'investissement dans la première génération de contrats de plan (1984-1988). Cette jurisprudence est encore plus sévère pour les contrats de plan que celle de 1988, relative à l'action engagée par la communauté urbaine de Strasbourg contre l'Etat, après que ce dernier eut décidé d'installer l'anneau européen de rayonnement synchrotron à Grenoble, alors que dans le contrat de plan signé avec la région Alsace, il s'engageait à le construire sur Strasbourg.

Certains régionalistes ne s'y étaient d'ailleurs pas trompés. Au premier rang desquels figure Olivier Guichard, « père » de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) qui, en qualité de président de la région Pays-de-la-Loire, refusa d'engager trop avant sa collectivité dans la première génération de contrat de plan, au motif qu'il n'appartenait pas aux régions, jeunes institutions, de financer les actions de l'Etat, sans en tirer le moindre bénéfice politique et de réelle lisibilité pour le citoyen. La conséquence fut dure pour ces régions. En effet, pour les générations suivantes de contrats de plan Etat-régions, le pouvoir central se basa sur le montant des crédits inscrits à la génération précédente.

### ... aux « arrêtés » pris dans leurs domaines de compétences

Près de trente ans après la loi du 2 mars 1982, les grands domaines de compétences des régions sont les transports régionaux de voyageurs, les lycées, la formation professionnelle et l'apprentissage. Le développement économique et l'aménagement du territoire, s'ils mobilisent fortement les régions, ne représentent qu'une modeste part de leurs budgets.

Pour ce qui est des transports, les régions engagent des investissements lourds, sur le long terme ; qui peuvent avoir des conséquences irréversibles sur l'aménagement urbain. Les décisions en matière de transport relèvent d'un processus de concertation, d'une grande complexité. Elles impliquent une diversité d'acteurs (au nombre desquels les administrations, les élus, les associations, les riverains, les citoyens, les entreprises). Plus qu'une signature, le logo des régions inscrits sur les TER est un symbole. En effet, ces moyens de transport font désormais partie du paysage régional. Depuis plus de dix ans, les

régions n'ont eu de cesse de valoriser ce mode de transport, que ce soit par le subventionnement de lignes déficitaires ou l'amélioration des conditions de voyage (matériel rénové, dessertes supplémentaires...). Cette démarche a franchi un nouveau seuil en 2002 depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la régionalisation de la SNCF. Et l'on peut affirmer que la voie expérimentale choisie pour la mise en œuvre de cette compétence a été un succès. La loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) décide de la généralisation de l'expérimentation à toutes les régions.

Toutes les modifications, inflexions proposées par les régions se traduisent concrètement à un moment par l'exercice d'un pouvoir réglementaire, visible fortement ou non : elle peut prendre la forme d'un débat en session, d'une décision, d'un arrêté de financement.

### **Malgré une volonté contrariée en 2004...**

Du projet de loi issu du discours prononcé à Rouen le 27 février 2002 par Jacques Chirac, Président sortant et candidat à sa réélection, aux textes adoptés en 2003-2004, il ressort principalement que l'on est très loin tout autant d'un Etat fédéral (chaque région n'a pas sa constitution) que d'un Etat régional au sens espagnol ou italien du terme, puisque les régions ne disposent pas du pouvoir législatif et pourront seulement disposer (comme les autres collectivités) d'un pouvoir d'adaptation des lois dans le cadre de l'expérimentation, par la voie d'actes de valeur réglementaire.

Les élections régionales de 2004 vont entraîner un net ralentissement voire un arrêt des pouvoirs supplémentaires donnés aux régions, non pas en tant en termes de compétences – puisque les régions vont voir leurs effectifs multipliés par sept suite au transfert des agents non enseignants des lycées – que du pouvoir normatif supplémentaire ou originel qui puisse leur être transféré. Il est vrai que les régions ont voulu, l'espace d'un printemps, s'ériger en contre-pouvoir face à l'Etat central, à l'issue du scrutin de 2004 : cet angle d'attaque était voué à l'échec en raison du caractère historique très fort qui s'attache à la conception même de ce que l'Etat est prêt à « accepter » pour les régions et à leur « octroyer ». C'est la raison pour laquelle seule la région Alsace se verra confier d'autres pouvoirs après que la gestion des fonds européens lui eut été confiée. Sur la longue durée cependant, on peut penser que l'exception alsacienne constituera une simple parenthèse partielle. D'ailleurs, la position du gouvernement n'a pas empêché que sur d'autres programmes, des régions se soient vues confier l'autorité de gestion de certains programmes européens.

Dans le cadre du transfert, opéré par la loi du 13 août 2004, des agents non enseignants des collèges et lycées, il est certain – constat pragmatique – que les

régions ont donné le « la », vis-à-vis des autres niveaux de collectivités locales, en particulier les conseils généraux. Cela a été particulièrement visible pour l'attribution des régimes indemnitaires de cette nouvelle catégorie d'agents : les délibérations prises par les régions ont permis, soit une harmonisation avec départements pour les agents non enseignants des collèges, soit une différenciation qui a placé les collectivités en concurrence : dans ce cas, les agents ont eu le choix, une fois passée l'intégration, de demander leur mutation pour la collectivité offrant les meilleures conditions financières.

### **...les régions produisent de plus en plus de norme(s)**

En prenant la compétence des transports, le premier budget des régions désormais en dehors de toute participation à des programmes routiers ou à des constructions de ligne à grande vitesse, il peut être montré que les régions exercent un réel pouvoir quant à la norme. Par exemple, en Franche-Comté, dans la construction de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, le rôle de la région – collectivité locale – est particulièrement éclairant. Il s'agit en l'occurrence du plus gros chantier de génie civil de l'Union européenne des années 2006-2010, à près de 2,5 milliards d'euros, sans compter les plus de 900 millions d'euros de matériel. Lorsque, dans un investissement de ce type, une collectivité locale est appelée à plus de 10% du montant de l'investissement, et que, avec les autres collectivités de sa région, leur participation est sollicitée à hauteur de près de 15 %, la décision que va produire la région est essentielle tant vis-à-vis de l'ensemble du pool des financeurs, que des collectivités infra-régionales, que des citoyens. On est donc bien en présence d'un pouvoir réglementaire puisqu'il aboutit à définir une norme qui, pour n'en être pas forcément formalisée comme telle, va néanmoins produire des effets durant des décennies.

### **La nécessaire comparaison avec les Etats européens**

Sous la Constitution de la Cinquième République, les domaines de la loi et du règlement ne respectent pas une frontière idéale et rigide et les deux normes sont autant inégales qu'enchevêtrées. Consacré par la révision constitutionnelle de 2003, le pouvoir normatif des collectivités territoriales est largement moins étendu que celui de leurs homologues européennes. Les collectivités n'y disposent pas d'un pouvoir réglementaire autonome.

Par des voies assez différentes, d'un pays à l'autre, spécifiées par chaque histoire politique et institutionnelle, la plupart des pays d'Europe se sont engagés

dans des processus convergents qui valorisent les échelles territoriales intermédiaires, en particulier les régions.

- Les constitutions des régimes fédéraux reconnaissent généralement aux Etats fédérés un pouvoir normatif, dans les domaines de compétences non réservés à la Fédération. En Allemagne, les *Länder* peuvent légiférer dans les cas où la constitution ne réserve pas cette prérogative à la fédération.

- Les Etats dits « régionalisés » reconnaissent également un pouvoir normatif à certaines collectivités territoriales.

- en Italie, aux termes de l'article 117 de la loi fondamentale, le pouvoir législatif peut être dévolu aux régions dans toutes les matières qui ne sont pas expressément pas réservées à l'Etat. En outre, si l'Etat dispose du pouvoir réglementaire dans les matières de législation exclusive, il peut néanmoins le déléguer. Et les régions disposent du pouvoir réglementaire dans toutes les autres matières.

- en Espagne, les communes, provinces et communautés autonomes jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres. Aux termes de l'article 150 de la constitution, le Parlement peut attribuer à toutes les communautés autonomes ou à certaines d'entre elles la faculté d'édicter, pour elles-mêmes, des normes législatives dans le cadre des principes, bases et directives fixés par les lois de l'Etat.

- Au Royaume Uni, depuis les lois de dévolution de 1998, dites Scotland Act et Wales Act, les assemblées délibérantes d'Ecosse et du pays de Galles bénéficient de compétences étendues et disposent pour leur exercice, d'un véritable pouvoir législatif pour l'Ecosse et d'un plein pouvoir d'exécution des lois pour le pays de Galles.

### Trois scénarii pour faire évoluer le pouvoir réglementaire des régions : le fil de l'eau, l'accompagnement et l'audace

Du côté du pouvoir réglementaire, il convient de s'interroger sur l'apport – encore ? toujours ? – novateur des régions et de la signification que cela aurait de leur confier un pouvoir réglementaire profondément renouvelé. En prenant les régions comme des têtes de pont, l'avantage à s'intéresser au pouvoir réglementaire serait de le coupler à une pause dans les réformes, du point de vue des compétences. Décréter ce moratoire sur tout nouveau transfert apparaît nécessaire à la « digestion » des derniers transferts de compétences.

On a tendance à opposer la puissance normative de l'Etat à la capacité financière des collectivités locales. La réforme de l'Etat au niveau national se couple aujourd'hui avec une profonde refonte en région.

L'heure est donc propice pour apporter des changements au pouvoir réglementaire des régions, en le renforçant, puis en régulant, à défaut de la juguler, la puissance normative de l'Etat, toujours inflationniste. Trois scénarii sont envisageables pour faire évoluer, demain, le pouvoir réglementaire des régions en France : celui du fil de l'eau (la dilatation), celui de l'accompagnement (la différenciation) et celui de l'audace (la fragmentation). Pour ce qui est des modalités d'accompagnement, diverses voies sont à explorer.

#### Premier scénario : le fil de l'eau

On considère que ce que réalisent les régions aujourd'hui se traduit déjà par un réel pouvoir réglementaire dérivé et la palette – expérimentations, cofinancements – est utilisée dans son ensemble. Ce scénario aboutit en fait à la dilatation. Pourquoi ce terme ? La dilatation se définit par un gonflement, un grossissement, une augmentation (pathologique) du volume d'un organe sous l'effet de la chaleur. En utilisant cette métaphore médicale, on voit bien ce sur quoi l'on débouche : des régions qui exercent de plus en plus de compétences, au fil des réformes, sans réelle cohérence d'ensemble, mais sans changer strictement rien à l'exercice même de la décision à ses effets, et aux relations avec les autres collectivités.

La « conférence des exécutifs » à travers l'exemple des contrats de projets. En constitue une conséquence indirecte la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a créé une conférence des exécutifs régionaux réunissant, autour du président du conseil régional, les présidents des conseils régionaux et les présidents des communautés d'agglomération. Dans le cadre de la préparation de la génération 2007-2013 des contrats de projets, nombre de régions se sont vues confier par cette conférence des exécutifs le rôle de chef de file des collectivités locales dans la négociation avec l'Etat des projets à inscrire. Belle concrétisation du rôle des régions qui, s'il n'était pas encore normatif au sens strict du terme, les inscrivait néanmoins clairement dans une telle perspective. Sur la base d'un travail commun donc, nombre de régions ont élaboré des stratégies communes de territoires, et pour certaines, à partir de leurs schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (S.R.A.D.D.T.). Elles ont ainsi pu peser de leurs poids face à l'Etat qui trouvait en face de lui les plus grosses collectivités unies, toutes tendances politiques confondues.

A n'être pas suffisamment claires, les réformes proposées ne produisent aucun effet. L'exemple des directives territoriales d'aménagement (DTA) en est l'illustration. Prévu par la loi d'orientation de 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire, elles ont sombré dans le plus bel oubli sans aller



Crédit photo : wikimediacommons

Des lois de plus en plus nombreuses et détaillées prennent pied sur les sujets « du moment » : sécurité, solidarité, politique de la ville, aménagement de l'espace. Or, jusque-là, les initiatives locales trouvaient leur place sur le fondement de pouvoirs traditionnels tels que police générale, vocation à agir dans l'intérêt public local notamment. Le risque est que la tendance enclenchée ne s'infléchisse jamais ; cette tendance de l'Etat à étendre son empire sur les compétences des collectivités locales.

jamais formellement au bout de leur concrétisation, se limitant par ailleurs à un nombre restreint de périmètres. La révision constitutionnelle du 26 mars 2003, [et les lois organiques et ordinaires qui ont suivi] placent les régions aux côtés des communes et des départements comme collectivités territoriales de la République. Elle signe ainsi la consécration constitutionnelle en faisant d'elle un nouvel échelon de légitimité entre le citoyen et l'Europe. En 2003, l'Etat a confié à la région Alsace, par convention, la gestion des crédits affectés à la reconversion des zones en difficulté – crédits dits de l'objectif 2 – tandis que la loi du 13 août 2004 a donné une base juridique à l'expérimentation du transfert à des collectivités territoriales de la gestion des fonds européens (pour la période 2000-2006), en les qualifiant de transferts expérimentaux de compétences organisés sur la base de l'article 37-1 de la Constitution.

### Deuxième scénario : l'accompagnement

On considère que toute nouvelle mesure législative concernant les régions devrait se traduire par un réel pouvoir réglementaire. Ce scénario aboutit à la différenciation.

Le postulat est le suivant : on constate aujourd'hui que la théorie de la décentralisation souffre de l'extension continue du (des) domaine(s) de la loi. En effet, des lois de plus en plus nombreuses et détaillées prennent pied sur les sujets « du moment » :

sécurité, solidarité, politique de la ville, aménagement de l'espace. Or, jusque-là, les initiatives locales trouvaient leur place sur le fondement de pouvoirs traditionnels tels que police générale, vocation à agir dans l'intérêt public local notamment. Le risque est que la tendance enclenchée ne s'infléchisse jamais ; cette tendance de l'Etat à étendre son empire sur les compétences des collectivités locales. C'est d'ailleurs ce que notent ces dernières dans le débat sur la suppression de la taxe professionnelle à l'automne 2009. L'effet du droit constitutionnel « juridicise » en quelque sorte la décentralisation, mais surtout il lui confère une orientation concrète, en spécialisant les collectivités dans un travail – subordonné, n'ayons pas peur de le poser ainsi – d'exécution des lois sous une présence tutélaire, irréversible, permanente de « l'Etat législateur ». La modification du pouvoir, quel que soit le lieu de son exercice, a des conséquences en lien avec les mutations et la réforme de l'Etat et de sa souveraineté. Ce qui amène à parler du glissement des départements vers les régions, qui est en train de s'opérer suite à la réforme de l'Etat.

Pour ce qui est des fonds européens, et en dépit du blocage « juridique » opposé par l'Etat central à des transferts supplémentaires aux régions, certaines d'entre elles ont néanmoins réussi après 2004 à se voir reconnaître un rôle identique à celui octroyé à l'Alsace. C'est l'exemple du programme opérationnel INTERREG IV France-Suisse 2007-2013, où la région

Franche-Comté s'est vue reconnaître en 2007 l'autorité de gestion unique pour l'ensemble du programme, y compris pour le FEDER. Preuve s'il en est de la possibilité d'accompagnement dont disposent les régions en tant que collectivité chef de file, dès lors que le Président de région accepte de jouer un rôle politique fort, et dispose pour cela des relais nécessaires tant vis-à-vis de l'Etat central, que de la commission européenne. Il est vrai que, l'ancien président de l'Assemblée nationale et membre de la délégation française du comité des régions, Raymond Forni, disposait de ces relais nécessaires, une fois que les services lui avaient proposé et fait valider la feuille de route volontariste, qui consistait notamment à être retenu à la place de la région Rhône-Alpes et pour le seul programme piloté par une région avec un Etat non membre de l'Union européenne.

### Troisième scénario : l'audace

On considère que les régions ont besoin d'une rupture. Ce scénario aboutit à la fragmentation, sans aller naturellement jusqu'à la diffraction – phénomène optique de déviation ou de dispersion des rayons lumineux au voisinage de corps opaque – ou la réfraction – déviation d'un rayon lumineux qui franchit la surface de séparation de deux milieux dans lesquels les vitesses de propagation sont différentes.

Soyons pragmatiques : la thèse de l'unité nationale ne tient pas, quand on considère toutes les différenciations déjà à l'œuvre dans nos territoires. Soyons audacieux : osons la différenciation. La théorie de l'unité nationale ne tient pas, quand on considère toutes les différenciations déjà à l'œuvre dans nos territoires. L'Etat et les collectivités locales étant les deux entités d'un même ensemble, toute nouvelle réforme ne saurait donc se réaliser l'un contre l'autre.

Y a-t-il un modèle auquel on pourrait se référer ? Et d'évoquer les régimes fédéraux, et les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie. En Europe, les voies adoptées ont été fédérales et régionales, qu'il s'agisse de l'Italie, du Royaume-Uni, de la Belgique et de l'Espagne tandis que les débats relatifs à la « libre administration » des collectivités locales ont bien montré les limites d'un système qui, à force de vouloir remplir des objectifs différents, se contredit tellement qu'il en devient inopérant. Est-on prêt à leur donner un pouvoir non pas quasi mais réellement hiérarchique sur les autres niveaux de collectivités locales ? Autrement posée, la question est la suivante : vaut-il mieux garder un principe – à même de se plier à la diversité des territoires – et l'encadrer ? Ou bien bomber le torse et accorder tellement d'exceptions que l'on aboutit exactement au statu quo ante ? Une mesure simple, qui ne restreindrait pas la capacité des collectivités locales à innover et à expérimenter sur leur territoire, pour ne pas avoir à faire semblant de supprimer la clause générale de compétence, consis-

terait, selon une idée qui commence à faire son chemin, de limiter strictement les cofinancements au plus à deux acteurs locaux (Etat et Union européenne mis à part), afin de remédier aux coûteux tours de tables pléthoriques et de faire cesser mathématiquement toute logique de guichet.

En Outre-mer, la créativité est presque sans limite. Pourquoi ne pas s'en inspirer pour confier aux régions un véritable pouvoir réglementaire ? Le système institutionnel ultra-marin a été profondément réorganisé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003, complétés par les lois organique et ordinaire du 21 février 2007. Le régime d'identité législative dispose que les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit, avec des adaptations pour tenir compte de la spécificité des territoires. Par ailleurs, le régime de spécialité législative permet un ajustement toujours plus souple des statuts aux intérêts propres de chaque collectivité concernée, mais toujours « au sein de la République » à la fois unitaire et décentralisée. Tout ou partie de l'une des collectivités territoriales situées Outre-mer peuvent voir leur statut évoluer vers l'un ou l'autre des régimes législatifs, dans la nuance, et avec le consentement des électeurs concernés. L'instauration d'une collectivité unique, fusionnant les administrations départementale et régionale, qui se profile en Guyane et en Martinique, consécutivement au référendum du 24 janvier 2010, n'en constitue qu'un premier pas – certes significatif – mais elle est loin d'épuiser toutes les possibilités données.

Mutatis mutandis, ces possibilités pourraient être étendues aux régions qui le souhaiteraient. Et puisque les reversements de jurisprudence sont longs, pourquoi ne pas utiliser la voie constitutionnelle ? Reconnaître à l'Outre-mer un rôle de véritable laboratoire de la décentralisation contribuerait aussi à porter un tout autre regard sur ces territoires et sur la façon d'y répondre aux enjeux de développement économique et social, si spécifiques mais où les relations avec la Métropole sont à repenser. Ou bien ce pouvoir réglementaire ne s'exercerait-il qu'à l'intérieur de leur périmètre ? La question de savoir s'il faut ou non supprimer la clause générale de compétence ne se pose, en vérité, que si l'on décide de tirer, au préalable, toutes les conséquences d'un principe de subsidiarité à rendre pleinement effectif, au lieu de le poser constitutionnellement, en finalité ultime de la dévolution des pouvoirs aux collectivités, finalité aussi décorative qu'inopérante, trente ans après la conception visionnaire qu'en avaient eu les pères de l'Acte I.

### Les nouvelles voies de l'expérimentation

Au congrès de l'ARF à Strasbourg, en décembre 2007, un président de région, à l'occasion d'une table ronde intitulée « infrastructures et transports en région :

financer quoi, qui et comment », proposa que les régions deviennent « opérateur d'opérateurs » pour les transports. Le rôle d'animation et de coordination des différentes autorités organisatrices de transport (A.O.T.) rempli d'ores et déjà par les régions – par exemple, la région joue un rôle de chef de file de facto en animant une conférence des A.O.T. afin de veiller à la bonne articulation des différents réseaux (horaires, dessertes, trafics) – mériterait d'être pleinement reconnu en le formalisant. La matérialisation juridique de cette proposition renforcerait à tout le moins le pouvoir réglementaire des régions dans l'exercice de leur compétence – phare.

Trois conséquences découlent de ces propositions.

- Faut-il scinder les assemblées régionales, en référence au modèle allemand ? Et l'on reviendrait en quelque sorte à la conception d'avant 1982 lorsque le préfet assurait l'exécutif alors que le conseil général assurait le vote des délibérations, de la norme en quelque sorte.

- Pour ce qui est des contrôles, quels garde-fous à mettre en place pour ce genre de réforme et quelle place à accorder au citoyen ? Il n'est plus question aujourd'hui pour ce dernier d'accepter que l'intérêt public soit uniquement pensé et exécuté « d'en haut ». Quant au futur contrôle « de légalité », est-il concevable de recourir à des agences ? La réforme des chambres régionales et territoriales des comptes préfigurée par feu Philippe Seguin s'inscrit dans la perspective qui verrait émerger une pluralité d'acteurs, indépendants, plus mobiles sur le territoire, développant des méthodologies et des outils d'analyse aussi multiples et pluralistes. Les classements des bons et mauvais gestionnaires locaux qui fleurissent régulièrement dans la presse nous rappellent à cet égard l'intérêt nourri des citoyens pour la publication d'informations rendues lisibles et accessibles, dans la transparence, dont la vocation est d'être librement débattues sur l'agora médiatique, à condition d'assumer la part de contradictoire inhérente à pareil exercice.

- In fine, la Constitution devra être modifiée dans le sens d'un pouvoir réglementaire confié aux régions, à commencer par les schémas qui, souvent non prescriptifs, finissent par n'encadrer... qu'eux-mêmes. Mais ce nouveau pouvoir réglementaire ne prendra tout son sens et ne donnera la pleine mesure de son utilité qu'à la condition de libérer enfin l'élan, trop longtemps réfréné, de l'expérimentation.

## Prospective régionale pour une vision sur le long terme

Près de 30 ans après les grandes lois de 1982-83, la décentralisation arrive au terme d'un cycle.

Une nouvelle évolution du système décentralisé en France passera par la façon dont s'exerce « l'acte

de décision » au niveau local, y compris son acceptation par le « quatuor » constitué par le citoyen, l'usager, l'électeur et le contribuable. Dans ce cadre, les régions ont un rôle de tout premier plan à jouer, comme tête de pont d'une réforme audacieuse, allant bien au-delà d'un simple accompagnement de leur actuel pouvoir réglementaire résiduel.

Il convient cependant d'être lucide sur cette catégorie de collectivité territoriale : le premier mandat abandonné par un élu lorsqu'il est soumis au cumul des mandats est le mandat régional, et ce depuis 1986. A ce handicap structurel politique, s'ajoute la lente maturation des régions, qui ne s'exonèrent que très lentement des conditions de leur « naissance », dans un pays où la prégnance de l'Etat est particulièrement forte.

La notion de gouvernance est devenue un concept incontournable de toutes les réflexions sur la gestion des organisations. Appliquée aux régions, tout se passe comme si la notion même de décision s'était modifiée, voire déportée au fil du temps : d'un côté, le citoyen a une vision de court terme. Il cherche de plus en plus à être associé à la décision. Ceci ne l'empêche d'ailleurs nullement de contester la décision une fois qu'elle est prise. D'un autre côté, la région doit garder une vision de long terme, en dépit des compétences de gestion les plus diverses qui lui sont transférées depuis des décennies. Mais n'oublions pas que les décisions que les régions sont amenées à prendre ont un impact sur plusieurs décennies. Elles nécessitent donc une « prise de risque » sur le futur, un peu à la façon des chefs d'entreprise, de la part de celles et ceux qui portent cet acte de décision. L'on retrouve donc ici, en conclusion de ce propos, le couple « entreprises-régions », à la source de la réflexion sur l'exercice du pouvoir réglementaire au niveau régional. En refusant de céder aux exigences de la « dictature de l'urgence », cherchons résolument à nous situer dans une perspective qui concilie le temps « liquide », celui du court terme, à travers la satisfaction de notre quatuor « contribuable – usager – électeur – citoyen », et le temps « solide », celui des effets sur le long terme des décisions prises par les régions en termes de transports, d'aménagement du territoire, d'enseignement et de formation professionnelle-apprentissage, leurs domaines phare de compétences aujourd'hui. C'est à cette condition qu'un pouvoir réglementaire régional, rénové, produira ses effets les plus marquants.

J.-L. B.

1. Jean-Luc Boeuf a exercé les fonctions de directeur général des services au niveau régional, départemental et municipal avant de rejoindre la mission « Emprunt national » à la Caisse des Dépôts et Consignations.