



ANALYSE

Le pouvoir régional : le retour du politique dans une République décentralisée ?

| *Le défi radical de la révolution par la réforme*

Par **Stéphane Péan** · Réveil des Territoires !

À l'approche de l'élection présidentielle, la proposition de l'ancien ministre Jean-Louis Borloo de doter les provinces d'un gouvernement et d'un parlement remet à l'agenda politique la question du pouvoir régional. Elle fait écho au projet défendu dans les années 1970 par Jean-Jacques Servan-Schreiber, dit JJSS (1924-2006). Que deux anciens présidents du Parti radical aient porté, à plusieurs décennies d'écart, une régionalisation aussi ambitieuse invite à s'interroger : pourquoi la décentralisation française, alors que l'Europe a expérimenté des trajectoires d'autonomie régionale différenciées, n'a-t-elle pas débouché sur un véritable pouvoir régional ?

| *« Le pouvoir régional ce n'est pas de l'idéalisme ou du poujadisme. C'est la seule vérité politique d'aujourd'hui. » — Jean-Jacques Servan-Schreiber, 1971.*

Le pouvoir régional, d'abord une question politique

En 1970, JJSS formule une critique qui dépasse largement l'organisation administrative de la France : « Désormais, nous ne croyons plus qu'un État construit comme le nôtre puisse remplir son rôle, c'est-à-dire être au service des Français. » Il dénonce la concentration du pouvoir économique et politique entre les mains d'un cercle restreint, ainsi que cette « colonisation » de la province par la société parisienne. Il vise ceux qui perpétuent leurs « privilèges financiers, politiques et de castes ». Sa réponse tient en une exigence radicale, inspirée d'Alain (1868-1951) : « la démocratie se fonde sur la méfiance à l'égard du pouvoir ». Il ne s'agit donc pas de rapprocher quelques services publics, mais de redistribuer le pouvoir lui-même, pour que celui-ci se mette « au service des hommes ». JJSS formule également le principe qui sous-tend son projet : « l'idée de la séparation du pouvoir politique (et de

son argent, qui est l'argent public) et du pouvoir privé ». La régionalisation s'inscrit ainsi dans une tradition républicaine et libérale particulière : empêcher la confusion entre pouvoir public et intérêts privés, et faire prévaloir l'intérêt général.

Cette conception du pouvoir se heurte à une autre philosophie de la régionalisation, héritée de la « région réelle » personnaliste et planiste des années 1930, pensée à partir des métiers et des corps intermédiaires, plutôt que de la République abstraite. Lors de la reconstruction d'après-guerre, cette approche nourrit une régionalisation fonctionnelle, tournée vers l'aménagement du territoire, les équipements et le développement économique. Le gaullisme la reprend au service de la modernisation de l'État : le projet autour du référendum de 1969 entend associer les forces socio-économiques à la décision publique, jusque dans la composition du Sénat, mais sans créer d'institution régionale élue au suffrage universel direct. Sous l'autorité du préfet, la région reste un rouage de l'État central. La différence avec JJSS est donc politique : la « participation » gaullienne des corps constitués à l'action de l'État ne vaut pas la création d'une institution régionale démocratiquement légitime, capable de redistribuer le pouvoir.

Des régions autonomes comme contre-pouvoir à l'État central

JJSS défend avant tout des « régions autonomes », dotées d'un « gouvernement régional » capable de servir l'intérêt général, en associant les forces vives sous le contrôle démocratique des citoyens. Il affirme même que « le gouvernement des régions, c'est le cœur du débat. Il ne naîtra une conscience politique de la région, il n'y aura de vraie collectivité territoriale que si les citoyens sont invités à voter ». La planification nationale reste selon lui nécessaire, mais elle ne doit être ni « autoritaire, centralisée, totalitaire ». Il propose plutôt « un plan simple et impératif, où [les Français] se retrouvent, et qui soit le leur » : l'État fixe les priorités nationales essentielles, tandis que les autres orientations restent indicatives. À ce cadre

national répond une planification régionale autonome, permettant aux régions de définir leur propre politique. Cette articulation repose sur une répartition claire des compétences : l'État conserve ses responsabilités propres, notamment la monnaie [avant la création de l'euro], les lois sociales et la défense, tandis que la région exerce son pouvoir politique dans les domaines qui touchent directement sa population. JJSS précise que « les décisions d'équipement, sur les logements, le contrôle de l'emploi et de la formation, les écoles jusqu'à l'Université » relèvent de ce champ d'action, car « tout ce qui fait la vie quotidienne des gens, dans leur travail, leur culture, leur formation, c'est le pouvoir régional sur place qui, seul, peut répondre à la multiplicité des aléas et des problèmes ». Celui-ci doit permettre de rééquilibrer le rapport de force avec l'État, notamment lorsque les enjeux dépassent ses limites d'action. JJSS considère qu'« il faut un pouvoir régional pour que l'État ait en face de lui des interlocuteurs qui le contraignent à négocier », selon un principe qu'il résume ainsi : « Les régions diront ce qui leur paraît indispensable ; l'État répondra. » Cette autonomie n'exclut pas la coopération entre régions, y compris transfrontalière à l'échelle européenne.

Encore faut-il que la région se constitue en véritable acteur collectif : pour JJSS, « le pouvoir régional se prend plus qu'il ne se décrète ». Le découpage régional ne saurait donc être imposé depuis Paris : « les régions doivent décider de ce qu'elles veulent regrouper ». Favorable à une rationalisation de leur nombre, il ne fixe toutefois aucun périmètre idéal : « ce n'est pas la taille qui est le facteur décisif », mais « la capacité des élus à travailler régulièrement ensemble sur les problèmes communs ». La diversité des Länder allemands et la petite taille des cantons suisses l'illustrent. Certaines régions ont déjà su construire une conscience collective et disposent même d'une « volonté d'être », selon l'expression de Morvan Lebesque, citée dans *Le Pouvoir régional*. La Bretagne est alors une référence avec le CELIB, qui a porté très tôt cette dynamique en rassemblant élus et forces vives autour de l'intérêt régional breton. La Lorraine en offre désormais l'illustration : le rapprochement

régional entre Metz et Nancy, longtemps rivales, permet ainsi une « progression vers l'identité régionale ». Selon JJSS, l'esprit régional vise à surmonter les rivalités locales et à fédérer l'action autour d'une vision commune de l'intérêt général.

Les résistances politiques au nom d'une certaine idée de la France et du pouvoir

Considéré « maximaliste » par la presse, son projet suscite des réserves au sein du Parti radical, révélatrices d'un désaccord plus profond. Certains redoutent « la disparition d'une certaine conception de la France », à laquelle ils sont « charnellement attachés », voire que « l'organisation régionale de la France, c'est finalement la fin de la France ». Maurice Faure, alors président du Parti radical, leur oppose la distinction entre l'État et la patrie, ce « refuge affectif et culturel » : préserver l'héritage national n'impose pas de maintenir intacte l'organisation centralisée du pouvoir. Et JJSS de réagir : « Comme sont faibles les arguments officiellement opposés à l'institution des régions autonomes. On voudrait nous faire croire qu'on en est encore à l'époque où les provinces de l'ancien régime étaient agitées de rêves ou de prétentions sécessionnistes ». Il envisage même ultérieurement de fédéraliser le Parti radical lui-même, en réduisant l'échelon national à la coordination de nouvelles fédérations régionales. Devenu président de la région Lorraine dans un contexte de crise économique et d'inquiétude pour l'emploi, JJSS adapte son discours aux urgences du territoire. Devant le conseil régional, il déclare : « Il n'est pas question pour nous de pouvoir politique. Nous devons bannir tout malentendu, toute guerre de religion », rappelant toutefois que sa vision « n'a pas varié d'une virgule ». Pragmatique, il s'agit alors pour lui de faire avancer le pouvoir régional par l'action concrète, convaincu que « la loi suivra l'expérience ».

Sur l'échiquier politique, le projet de JJSS se heurte à un refus catégorique dans le camp gaulliste. Michel Debré s'oppose à l'élection d'une assemblée régionale au suffrage universel direct, y voyant « l'expression d'une souveraineté qui pourrait être

opposée et contraire à la souveraineté nationale ». La conception gaullienne privilégie la déconcentration administrative. La loi de 1972, adoptée sous la présidence de Georges Pompidou, maintient le préfet à la tête de l'exécutif régional, tandis que parlementaires et élus locaux siègent au conseil régional, sans mandat démocratique propre à cette échelle. À la différence du projet de 1969, les forces socio-économiques sont désormais renvoyées dans un comité consultatif distinct. Les conseils régionaux peuvent délibérer, mais, sans maîtriser leur exécutif ni disposer de moyens d'action autonomes, peinent à traduire leurs délibérations en actes, au risque de retrouver, selon la presse de l'époque, les impasses du parlementarisme de la IV^e République.

Le gaullisme n'exclut pas la décentralisation, dont Olivier Guichard défend une conception ambitieuse, mais principalement à l'échelle communale. Le centralisme et le localisme redeviennent alors les deux faces d'une même pièce. Au contraire, JJSS considère que « seul le pouvoir régional, sur le terrain, peut faire naître, protéger, nourrir la liberté des communes », tout en envisageant leur « union ». De son côté, le centriste démocrate-chrétien Jean Lecanuet propose une troisième voie : il accepte l'élection des représentants régionaux au suffrage universel direct et prévoit un exécutif désigné par l'assemblée, mais avertit que « le régionalisme ne doit pas dégénérer en parlements politiques ». Sa proposition de loi de 1970 n'aboutit pas. Entre la déconcentration gaullienne et le pouvoir régional défendu par JJSS, le centrisme esquisse donc une décentralisation administrative encadrée, dont la gauche cherchera ensuite à dépasser les limites en transférant plus largement l'exécutif aux élus.

La décentralisation socialiste et le pouvoir régional inachevé

Héritier de la gauche mendésiste, JJSS inscrit le pouvoir régional dans la tradition républicaine, libérale et réformatrice du Parti radical. Il place la démocratie et la modernisation des institutions au cœur de son projet, fidèle à sa conception de la « révolution par la réforme ». La gauche

anticapitaliste propose, quant à elle, une approche de la « question régionale » qui, au-delà de la dénonciation de la domination parisienne, met l'accent sur les rapports de classe et la remise en cause de l'ordre économique et social. Dès les années 1960, Michel Rocard, au sein du PSU, pose avec *Décoloniser la province* la question de la concentration du pouvoir à Paris et des rapports de domination économique et politique entre le centre et les périphéries. La démarche autogestionnaire rejoint celle des mouvements régionalistes d'inspiration marxiste, qui dénoncent le « colonialisme intérieur ». Ces mouvements entendent catalyser la renaissance de l'identité culturelle régionale pour en faire un ressort de l'émancipation collective et de la reconquête de la maîtrise des décisions socio-économiques. Le mot d'ordre « vivre et travailler au pays », porté par les mobilisations occitanes, exprime cette aspiration. Relayées par les mouvements sociaux, notamment par la CFDT, ces idées circulent entre les régions, de l'Occitanie à la Bretagne, dans le sillage de Mai 68 et des mobilisations sociales qui en prolongent aussi les aspirations. Ces courants restent toutefois minoritaires au sein du nouveau Parti socialiste et de ses alliances. JJSS constate finalement que « l'étatisme » se retrouve autant du côté du socialisme que du gaullisme.

La stratégie d'union de la gauche avec les communistes accentue les divisions au sein du Parti radical, jusqu'à provoquer sa scission : JJSS privilégie finalement l'alliance avec les centristes, dans le cadre du Mouvement réformateur. Devenu ministre des Réformes sous Valéry Giscard d'Estaing, il plaide pour une orientation plus à gauche, convaincu que l'évolution de la société française va dans ce sens, avant d'être rapidement écarté du gouvernement. L'arrivée de la gauche au pouvoir, sous la présidence de François Mitterrand, ouvre une nouvelle étape. Sous l'impulsion de Gaston Defferre, les lois de décentralisation des années 1980 font de la région, aux côtés du département, une collectivité territoriale à part entière, dotée d'une assemblée élue au suffrage universel direct. Le mouvement de décentralisation, plus administratif que politique, transfère alors aux

nouvelles régions des tâches de gestion et d'entretien que l'État ne souhaite plus assurer directement. Les traditions centralisatrices de la gauche, mais aussi les intérêts électoraux et institutionnels liés à son implantation croissante dans les communes et les départements, ont contribué à limiter la portée politique d'une véritable régionalisation. Par ailleurs, les grands investissements et leur financement restent largement tributaires d'une programmation contractualisée avec l'État, dans le cadre du plan national, qui conserve un poids décisif dans les arbitrages régionaux.

Replacer le pouvoir régional au cœur du débat national

En France, l'idée régionale a contribué à faire émerger la décentralisation, mais celle-ci n'a pas fait advenir le pouvoir régional. Les avancées successives, du droit à l'expérimentation au droit à la différenciation, n'ont pas davantage consolidé le leadership régional, à l'exception éventuelle du cas particulier corse. La réforme territoriale de 2015 l'illustre : centrée sur le redécoupage régional, elle n'a pas repensé l'organisation des pouvoirs, alors même que les Objectifs de développement durable des Nations unies (ODD) et l'Accord de Paris sur le climat appelaient à mieux intégrer et territorialiser les politiques publiques face aux enjeux systémiques. Pourtant, le « millefeuille » territorial et l'éclatement des compétences entre collectivités entravent inévitablement l'orchestration de politiques publiques adaptées aux réalités vécues de territoires devenus largement interdépendants. Le pouvoir politique reste fortement centralisé et tend à technocratiser la décision au nom d'une efficacité supposée, en tentant désormais de contourner la délibération parlementaire et la concertation avec les collectivités territoriales comme avec les corps intermédiaires. Dans le même temps, l'appareil administratif central se fragmente, notamment sous l'effet de l'agencification, tandis que l'État endetté perd des moyens d'action déconcentrée et que son expertise locale s'érode. Dans les territoires, faute d'une autorité responsable des arbitrages d'ensemble, l'action publique s'enlise dans les

procédures de coordination et de contrôle, tandis que chaque technocratie impliquée tend à s'autolégitimer au détriment des résultats et de l'intérêt général. Face à cet enchevêtrement, la question n'est plus seulement, pour le citoyen, de savoir « qui fait quoi », mais où se situe réellement le pouvoir, alors même que s'accroît l'influence asymétrique des intérêts privés organisés.

Le pouvoir régional ne peut donc plus se limiter à un contre-pouvoir face à l'État central. Il doit s'organiser autour d'une gouvernance plus intégrée, soutenue par un gouvernement régional capable de réunir les responsabilités et les moyens d'action nécessaires pour structurer et mettre en œuvre une vision cohérente du développement régional. Il s'agit de réorienter l'action publique vers les besoins de transformation de la société, en associant les citoyens et les forces vives, plutôt que de la laisser se refermer sur les intérêts établis et les logiques des appareils. Cette ambition concerne aussi l'aménagement du territoire : la région doit organiser les solidarités en soutenant les alliances autour de vrais bassins de vie, au-delà d'une vision strictement communale. Elle doit également pouvoir prendre part aux décisions économiques, sociales et environnementales qui se jouent à l'échelle européenne, notamment en matière de souveraineté industrielle. JJSS avait déjà eu cette intuition dès 1970 : « L'Europe ne pourra se faire qu'à partir des régions qui, elles-mêmes, n'existeront pleinement que dans une Europe fédérale. Tout est lié. »

Ce diagnostic de notre désorganisation contemporaine trouve un écho dans la proposition de Jean-Louis Borloo d'instaurer un « fédéralisme à la française », fondé sur l'autonomie régionale. Cette ambition soulève une question que le poids de la tradition jacobine a longtemps empêché d'aborder pleinement : quelle latitude politique accorder aux régions ? Lors de la présentation de son volet « Le pouvoir régional », au congrès du Parti radical de l'année 1970, élaborant alors son manifeste, le rapporteur soulignait : « De la décentralisation au fédéralisme il existe tout un éventail de solutions possibles puisque, entre les deux, il n'y a pas de différence de nature mais simplement de degrés. »

JJSS a fait du pouvoir régional un axe majeur de son engagement politique, défendant des régions capables de définir leurs priorités, de se doter de leurs propres institutions et de négocier avec l'État. La question n'est donc pas seulement de répartir autrement les compétences, mais de déterminer le degré d'autonomie politique, institutionnelle et juridique nécessaire pour que les régions puissent exercer un véritable pouvoir. C'est précisément ce que la proposition de Borloo remet en débat, sans que le modèle institutionnel envisagé, les compétences transférées et les garanties de cette autonomie soient encore clairement définis.

De la vision stratégique à la nécessaire feuille de route

Une telle réforme ne peut aboutir sans une méthode structurée. Pierre Mendès France le rappelait très tôt à Michel Rocard : « Il ne suffit pas de réclamer la création d'un cadre institutionnel nouveau, il faut aussi manifester une volonté de participation démocratique, il faut se préparer à des tâches techniques parfois difficiles. » Il s'agit de partir des territoires, d'associer les citoyens et les forces vives, de faire émerger les volontés régionales et surtout de réunir les alliances politiques nécessaires. La construction du pouvoir régional exige aussi de définir son statut, son degré d'autonomie, ses compétences et les responsabilités de ses élus, ainsi que les garanties constitutionnelles de son exercice effectif, sans oublier de penser les mécanismes de péréquation garants de la cohésion nationale. Ce cadre commun ne saurait pour autant imposer un modèle uniforme. Il doit permettre une construction différenciée du pouvoir régional, tenant compte des réalités territoriales et des dynamiques propres à chaque région. Dans l'esprit de Michel Rocard d'alors, il faut accepter que « les solutions diffèrent d'une région à l'autre ». La régionalisation ne saurait suivre partout le même rythme : elle doit s'adapter aux capacités d'action et aux aspirations de chaque territoire. La différenciation devient ainsi une méthode de construction du pouvoir régional, et non une simple adaptation administrative.

Pour JJSS, le pouvoir régional « n'est pas une doctrine ni une mystique », encore moins un « catéchisme ». Pourtant, relues ensemble, ses prises de position révèlent une pensée politique cohérente, héritière du radicalisme républicain et nourrie par un libéralisme de gauche. Son régionalisme civique repose sur l'autonomie du politique, la primauté du citoyen, y compris comme contre-pouvoir démocratique, et un équilibre des pouvoirs au service de l'intérêt général. Entrepreneur politique, il a porté une vision régionaliste audacieuse et novatrice et formulé des intuitions qui ont largement nourri le projet de décentralisation, dans un mouvement intellectuel et politique plus large, sans que son ambition trouve toutefois toute sa traduction institutionnelle. Sa « vérité régionale » tient à cette conviction : l'unité de la République ne suppose pas la concentration du pouvoir. Là où JJSS portait une ambition moderniste, Michel Rocard en complète idéalement la vision par l'efficacité de la méthode, attentive à la différenciation des solutions et à leur mise en œuvre concrète, sans perdre de vue la question sociale. La complémentarité de leurs approches ouvre aujourd'hui de nouvelles perspectives pour repenser le pouvoir régional à la lumière des grands défis contemporains.

Le pouvoir régional se prend donc plus qu'il ne se décrète. Reste à savoir si les Français le souhaitent vraiment*, et si la République est prête à le reconnaître.

* Favorables au « fédéralisme régional » : 71% (Ifop, août 2025) ; 64% (Ifop, octobre 2025).

Références

Les citations reprises dans cet article sont tirées d'articles du quotidien *Le Monde* parus entre 1965 et 1982, consultés dans les archives numériques du journal.

Olivier Guichard, *Aménager la France*, Robert Laffont/Gonthier, 1965. Le gaulliste Guichard y expose la doctrine de l'aménagement du territoire et de l'équilibre entre Paris et les régions, en réponse au « désert français ».

Michel Rocard (collectif), *Décoloniser la province*, 1966. Texte fondateur de la réflexion régionaliste de gauche, présenté dans le cadre du colloque de Grenoble autour du PSU, qui analyse la concentration du pouvoir à Paris et la domination des périphéries.

Robert Lafont, *La Révolution régionaliste*, Gallimard, coll. « Idées », 1967. L'intellectuel occitan y montre comment la domination économique et culturelle exercée par le pouvoir central nourrit l'aliénation des régions et fait de leur affirmation identitaire le ressort d'une contestation politique du centralisme.

Michel Phlipponneau, *Debout Bretagne !*, Presses universitaires de Bretagne, Saint-Brieuc, 1970. Le géographe, l'un des animateurs du CELIB (Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons), y dresse le bilan du combat pour l'aménagement du territoire et l'emploi en Bretagne.

Morvan Lebesque, *Comment peut-on être breton ? Essai sur la démocratie française*, Seuil, 1970. Analyse critique de l'identité bretonne et du système démocratique français centralisé, qui appelle à « être breton en conscience ». Jean-Jacques Servan-Schreiber le cite dans *Le Pouvoir régional*.

Jean-Jacques Servan-Schreiber et Michel Albert, *Ciel et Terre : manifeste radical*, Denoël, 1970. Programme de réforme adopté par le Parti radical, qui place la région au cœur d'un projet de modernisation de la France.

Robert Lafont, *Décoloniser en France : les régions face à l'Europe*, Gallimard, coll. « Idées actuelles », 1971. Ouvrage qui approfondit la critique de la centralisation et du « colonialisme intérieur », en inscrivant la question régionale dans une perspective européenne.

Jean-Jacques Servan-Schreiber, *Le Pouvoir régional*, Grasset, 1971. Plaidoyer pour des régions dotées de véritables pouvoirs politiques, fondés sur la démocratie et la responsabilité des élus.

Olivier Guichard (prés.), *Vivre ensemble : rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, La Documentation française, 1976. Rapport consacré à la réorganisation des responsabilités locales et aux transferts de compétences, qui contribue à préparer les débats sur la décentralisation.

Daniel Le Couédic, « Le visage et les masques du fédéralisme breton », *Dalc'homp soñj !*, n° 24, automne 1988, p. 25-36. Étude sur les conceptions personnalistes et planistes du fédéralisme dans les années 1930, notamment autour des intellectuels non conformistes.

Tudi Kernalegenn, *Identités régionales, territoires, mouvements sociaux en Bretagne, Écosse et Galice dans les années 1970*, thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes 1, 2011. Analyse des mouvements sociaux et du régionalisme, syndicaux comme autonomistes, notamment autour du mot d'ordre « Vivre et travailler au pays ».

Romain Pasquier, *Le Pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, 2017. Analyse de la montée en puissance des régions françaises, entre mobilisations territoriales, décentralisation et gouvernance.