



Régions :
le renouveau de
l'action publique ?



NOTE JUIN 2021



INSTITUT
MONTAIGNE



Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5% d'un budget annuel de 6,5 millions d'euros.

Régions : le renouveau de l'action publique ?

NOTE – JUIN 2021

À PROPOS DE L'AUTEUR

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

Nicolas Bauquet est directeur de la recherche et de la transformation publique de l'Institut Montaigne. Chargé de développer l'activité de recherche de l'Institut, il cherche à réunir l'expertise la meilleure et la plus diverse pour éclairer les enjeux identifiés comme prioritaires. Pour ce faire, il anime le groupe des *Seniors Fellows* de l'Institut. Depuis septembre 2020, il est également chargé de développer les travaux de l'Institut portant sur la transformation de l'action publique.

Il a rejoint l'Institut en septembre 2018 après huit ans au service de la diplomatie d'influence française. Comme conseiller de coopération et d'action culturelle du Bureau français de Taipei de 2014 à 2018, il a œuvré au développement du « *soft power* » français en Asie, et a contribué au lancement du *French Tech Hub* de Taipei. De 2010 à 2014, il a été conseiller culturel de l'ambassade de France près le Saint-Siège, et directeur du Centre Saint-Louis, le centre culturel français de Rome.

Historien, il a consacré sa thèse de doctorat à la question des rapports entre État, Église et société en Hongrie communiste. Ancien élève de l'École normale supérieure, agrégé d'histoire, il a notamment enseigné à Sciences Po et à Harvard.

Introduction :	9
I. Au commencement était le vote.	
La région comme objet politique	13
1. « La région, c'est très politique »	14
1.1. La région et son hyper-président	14
1.2. « Moins de politique, plus de politiques publiques » : les travers de la politisation de l'action régionale	16
1.3. Les pouvoirs du levier politique	18
2. De la crise pandémique au rebond économique : le capital politique régional	23
2.1. La légitimité pour faire face	23
2.2. Faire bouger les lignes	25
2.3. Tracer une perspective	25
3. Vers l'articulation des légitimités	27
3.1. Régions : une légitimité, pour quoi faire ?	27
3.2. L'État face aux régions : « tenter l'aventure »	30
II. Entrepreneurs publics.	
Vers une nouvelle haute fonction publique régionale	33
1. « Entrepreneurs publics ». Au carrefour des cultures du bien commun	34
1.1. Le creuset régional	34
1.2. « Entrepreneurs publics » : administrer pour agir	37
1.3. « Au plus près du pourquoi ». Une administration au service du politique	40
2. Les hautes fonctions publiques au cœur de la crise et de la relance	42
2.1. Une action publique en partage ?	42
2.2. Les hautes fonctions publiques à l'épreuve de la pandémie	45
2.3. Les occasions manquées de la Relance	47
3. Serviteurs du bien commun, serviteurs du politique : vers une action publique en partage	49
3.1. Hybrider les cultures, croiser les parcours	49
3.2. Repenser la question des talents publics	51
3.3. Construire les lieux du travail en commun	52
III. Les régions, laboratoires de la transformation publique	53
1. 2016-2020 : des régions aux prises avec les enjeux de transformation	54
1.1. « Nous sommes encore très technocratiques ». La bureaucratie régionale	54

1.2. Prendre le Mammouth par les cornes. Trois stratégies de transformation publique	56
2. « La crise a provoqué un vrai basculement » : l'administration régionale en temps de pandémie	60
2.1. Administration confinée, administration libérée	60
2.2. « La région est descendue de son piédestal » : quand la région rencontre ses usagers	61
2.3. De la gestion de crise à la culture du RETEX	62
3. Un mandat pour inventer l'action publique d'après	63
3.1. La transformation publique, un projet politique pour les régions	64
3.2. L'échelon régional comme levier de transformation de l'État	65
IV. Les régions et le nœud gordien de la donnée	68
1. Des mandats régionaux sous le signe de la donnée	69
1.1. De la Géo-data à la data : l'information géographique comme « nœud gordien de la donnée »	69
1.2. « Le cheval de Troie » : l'open data pour introduire la culture de la donnée	72
1.3. De la data au big data : vers une gouvernance régionale de la donnée	74
2. Les données face à la pandémie : l'échec, le sursaut, l'élan	76
2.1. L'échec : le refus du partage des données sanitaires	76
2.2. Le sursaut : l'union sacrée des données économiques	78
2.3. L'élan : des données au secours du tourisme	79
3. Les nouvelles frontières de la politique de la donnée	81
3.1. À la croisée des ambitions : la donnée au cœur « des nouveaux mandats régionaux »	81
3.2. Les nouveaux rôles de l'État	84
V. Une question d'attitude : la région et ses réseaux	87
1. Un mandat pour faire réseau	88
1.1. Un réseau, pour quoi faire ?	88
1.2. La longue marche du changement de posture	89
1.3. Mettre la région à hauteur d'acteurs	93
2. « La région ne pouvait pas le faire seule ». La crise pandémique ou le grand test du réseau régional	98
2.1. Contribuer. La région plate-forme au cœur de la crise	98
2.2. Quand les collectivités montent à bord	100
3. État et régions : croiser les réseaux	102
3.1. Région plate-forme : de la vision à la mise en œuvre collective	103

3.2. Sortir du milieu du gué : l'État entre deux visions du réseau	104
VI. L'horizontalité du terrain.	
La région au lycée	108
1. Les régions : une ambition pour l'éducation	108
1.1. La montée en compétence des équipes régionales	108
1.2. Les voies de la transformation numérique	109
1.3. Par la porte des régions : quand les Edtechs entrent au lycée	111
2. À la croisée des cultures institutionnelles	113
2.1. « Dans leur for intérieur, ils n'arrivent pas à se mettre en situation de partenaire » : un ministère et des régions	113
2.2. L'approvisionnement : les régions et les chefs d'établissements	114
2.3. Un lien naissant avec les équipes pédagogiques	116
3. « On ne peut rien faire l'un sans l'autre ». Un nouveau modèle à inventer	117
Conclusion - Retrouver le goût de l'action publique	119
Glossaire des abréviations	123

« À la manière d'une équipe de football formée d'individualités brillantes, mais maladroite dans le jeu collectif, la France a commencé à perdre du terrain », constatait Jean Pisani-Ferry en 2014, dans un rapport dont l'une des préconisations était la constitution de grandes régions capables de prendre leur part à une ambition nationale qui nous permettrait de « retrouver le goût des lendemains », et de sortir de la spirale de la défiance envers l'action publique¹. Sept ans plus tard, force est de constater que **l'équipe France continue de jouer en ordre dispersé**. La crise des Gilets jaunes a fait éclater au grand jour les fractures qui traversent notre pays², et la crise pandémique a montré la difficulté à susciter une réponse collective, qui puisse s'appuyer sur les atouts et les complémentarités de tous ceux qui concourent à l'action publique³.

Et les régions dans tout ça ? Depuis 2015, elles se sont profondément transformées, avec la redéfinition de leurs compétences issue de la loi NOTRe, et, pour certaines d'entre elles, en opérant des fusions complexes qui en modifient les périmètres géographiques, mais aussi, en partie, la nature. À l'heure où l'on célèbre le retour aux « territoires », **ces acteurs hybrides, relevant du statut des collectivités locales, mais parfois plus grandes que certains États européens, restent peu connus et mal situés**. C'est surtout leur rôle au sein de l'équipe France qui reste en suspens, et les débats récurrents à ce sujet donnent souvent l'impression que notre action publique serait un jeu à somme nulle, où ce que gagnent les uns serait perdu par les autres, alors même que c'est le défaut d'agencement du jeu qui nous empêche de retrouver l'esprit de conquête et d'être collectivement plus performant, au service de tous.

Les mandats régionaux qui sont en train de s'achever se sont donc déroulés sous le signe de cette indétermination, et d'un flou persistant sur nos objectifs collectifs : s'agissait-il de former des ensembles cohérents, alors qu'ils avaient été formés sur les coins du bureau présidentiel ? De permettre aux régions de reproduire les réussites économiques des Länder allemands, en leur donnant une infime fraction des moyens de ceux-ci ? D'obtenir une réduction des coûts similaire aux fusions du

1 Jean Pisani-Ferry (dir.), « Quelle France dans 10 ans ? Les chantiers de la décennie », France Stratégie, juin 2014, p. 96. <https://www.strategie.gouv.fr/publications/france-10-ans>.

2 « La France en Morceau. Baromètre des Territoires », Institut Montaigne, février 2019, <https://www.institutmontaigne.org/publications/la-france-en-morceaux-barometre-des-territoires-2019>.

3 Nicolas Bauquet, « L'action publique face à la crise du COVID-19 », Institut Montaigne, juin 2020, <https://www.institutmontaigne.org/publications/laction-publique-face-la-crise-du-covid-19>.

secteur privé, en restant dans le carcan du droit public⁴ ? Un quinquennat plus tard, le même État qui les dessina les trouve désormais trop grandes, et incapables d'une proximité qu'on peine pourtant à définir et à saisir. **Ce n'est donc pas d'en-haut qu'il faut attendre une pensée et un dessein pour le fait régional**, une vision à l'aune de laquelle il serait possible de mesurer les réussites ou les échecs de ces cinq ans et demi d'action publique des régions.

Si la présente note se propose d'explorer les régions, c'est pour **mieux les connaître**, mais aussi afin de **mieux comprendre notre société**, et ce qui surgit lorsqu'on réunit un corps électoral, un leadership politique, une administration, des moyens financiers et une liberté d'agir, même limitée et relative. L'attention publique portée à ces régions s'est largement concentrée sur les anciens ministres, et ceux dont on pouvait supposer qu'ils avaient pris les rênes de certains de ces ensembles imposants en songeant à d'autres destins. De fait, beaucoup des transformations qui font l'objet de ce travail naissent de cette dimension nouvelle donnée aux régions par de fortes personnalités politiques, dans la diversité de leurs profils et de leurs projets. Mais beaucoup leur échappent aussi, et on n'en saisirait pas la véritable signification si on les limitait à la mise en œuvre d'un dessein projeté sur un objet régional qui n'en serait qu'un réceptacle. Pendant ces cinq ans et demi, ces régions ont pu devenir des lieux où les désirs et les projets du corps social ont rencontré un instrument d'expression et d'action, pour en faire de grands projets régionaux portés en étendard, ou des chantiers plus discrets, parfois infiltrés en contrebande dans les marges des institutions et des politiques publiques. En un mot, **les régions sont devenues des lieux politiques**, où commencent à se croiser, au cœur de l'action publique, l'horizontalité de la vie sociale et la verticalité d'une administration dirigée par un élu. Avant de remettre à nouveau en question les limites et les périmètres, ne faut-il pas d'abord prendre connaissance de ces nouvelles réalités ?

Cette naissance-là serait peut-être passée inaperçue si le cataclysme pandémique n'était pas venu tout à la fois la révéler, projetant les régions sur le devant de la scène médiatique et politique, mais surtout décuplant **le besoin réciproque des institutions publiques et des forces de la société de s'appuyer les unes sur**

les autres, et d'agir ensemble. Les régions n'ont pas été les seuls lieux de cette rencontre, mais elles en ont été des lieux emblématiques, précisément parce que leur plus grande dimension et leur plus faible nombre en faisaient une instance visible, où une mobilisation collective peut produire une force d'évidence suffisante pour faire bouger les lignes pour le pays tout entier. Cette capacité est à coup sûr un atout quand il faut affronter l'incertain, mais peut apparaître aussi comme une menace pour un État que cette nouvelle réalité régionale, faisant éclater la confortable distinction du national et du local, vient bousculer dans la représentation de son propre pouvoir. N'est-ce pas pour cela, finalement, que ces régions sont trop grandes à ses yeux ?

C'est pour explorer ce nœud-là que nous sommes partis à la rencontre des acteurs de l'action publique régionale, en explorant à la fois les verticales des organigrammes, les marges de l'action de ces collectivités, et tous ceux qui voient ces régions de l'extérieur. Ces perceptions varient entre l'enthousiasme, la curiosité ou la circonspection, dans les entreprises, la société civile, les autres collectivités, les services de l'État en région, ou les directions centrales des administrations. **C'est au cours de ces plus de 150 entretiens, menés entre février et avril 2021, qu'ont émergé peu à peu les formes de cette action publique régionale**, ses territoires connus ou moins connus, les compétences qui lui sont dévolues, et celles qu'elle explore d'elle-même, aimantée par un monde naissant qui se joue des divisions administratives et échappe aux visions du siècle dernier qui sont encore souvent les nôtres.

Or c'est de cet ajustement de notre vision que dépend d'abord notre avenir collectif, après la pandémie. Car au-delà de l'ampleur et des modalités des plans de relance à mettre en œuvre⁵, c'est la question de la pertinence de la vision que nous avons de notre société et de notre économie qui doit nous tarauder. **Face à la crise, il y a urgence à agir, mais il y a aussi urgence à penser**, alors même que les signaux d'alerte se multiplient, qui nous indiquent que nos catégories d'analyse et nos principes d'action sont déjà largement périmés, parce que coupés de la nouveauté qui sort de toutes parts dans une société que nous croyons bloquée parce que ses élites le sont.

Dans quel monde sommes-nous entrés ? Comment nous l'approprier ? « *Dans le fracas des colères, mais aussi à travers mille changements silencieux, au cœur des territoires, la société française se réinvente* », écrit Pierre Veltz dans un essai essentiel

⁵ Éric Chaney, « Plan de relance : répondre à l'urgence économique », Institut Montaigne, juin 2020, <https://www.institutmontaigne.org/publications/plan-de-relance-repondre-lurgence-economique>.

⁴ Un premier bilan de la fusion des régions a été dressé par la Cour des Comptes en 2019 : Les finances publiques locales 2019, fascicule 2, septembre 2019, https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-09/20190924-rapport-Finances-publiques-locales-2019-fascicule2_0.pdf. Plus récemment, la direction générale des Collectivités locales a montré que les régions fusionnées avaient maîtrisé leurs dépenses de fonctionnement et accru leurs capacités d'investissement : Bulletin d'Information Statistique de la DGCL, BIS n° 150 : « Les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions, hors transports transférés et gestion des fonds européens », <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/DESL/2021/BIS/BIS%20n°150%20Dépenses%20régions%20fusionnées.pdf>.

publié en 2019⁶, qui nous donne le signe auquel cette nouveauté se reconnaît : **« il y a dans ce nouveau monde une énergie irremplaçable »**. Il ne fait ainsi que retrouver, 200 ans après, les mots écrits par Guizot à Rémusat, en juin 1821 :

« La providence n'a pas mis au milieu du monde un grand réservoir d'où partent des canaux ; elle a placé en mille endroits des sources vives qui coulent d'elles-mêmes et par leur propre vertu ; il est vain de prétendre à porter partout la vie politique et morale par un système de navigation administrative qui ne reçoive l'eau que de Paris. Provoquer l'action, la spontanéité, c'est la condition de la liberté. Vous n'obtiendrez jamais autrement les influences réelles dont vous avez besoin pour gouverner. Elles existent ici, ces influences, plus peut-être que partout ailleurs ; mais elles se morfondent dans l'obscurité et se dessèchent dans l'inaction. »⁷

Un mois plus tard, dans une lettre à Barante, il poursuit : *« nous avons beau broyer et faire fermenter à Paris des députés et des ministres, il ne sort de ce laboratoire unique ni chaleur, ni lumière »*. Allons voir quelle chaleur et quelle lumière produisent ces laboratoires que sont devenues les régions, et dans quelle mesure elles parviennent à capter les mille sources de l'énergie française.

⁶ Pierre Veltz, *La France des territoires, défis et promesses*, Éditions de l'Aube, 2019, p. 11.

⁷ Cité par Aurelian Craiutu, *Le Centre introuvable. La pensée politique des doctrinaires sous la Restauration*, Paris, Plon, 2006.

AU COMMENCEMENT ÉTAIT LE VOTE. LA RÉGION COMME OBJET POLITIQUE

Les scrutins des 20 et 27 juin 2021 sont la septième occasion, pour les citoyens français, d'élire les conseillers régionaux chargés eux-mêmes de désigner les présidents de région qui, pendant six ans, dirigent l'exécutif, préparent les délibérations de l'Assemblée régionale et en mettent en œuvre les décisions. Pourtant, curieusement, les métaphores majoritairement utilisées dans les médias, le monde politique national ou la haute-administration pour décrire le fait politique régional mobilisent peu les registres lexicaux de la démocratie représentative : les présidents de région sont toujours des « barons », voire « des seigneurs dans leur fief ». Et lorsqu'ils proposent d'organiser une réunion régulière avec le Premier ministre et des membres du gouvernement pour évoquer ensemble les défis qu'il s'agit de relever ensemble, ils se voient répondre qu'**« il n'y a pas besoin d'une Chambre des Pairs de France »**.

Quel que soit le jugement porté sur l'action de tel ou tel président de région, ou sur la pertinence de l'institution régionale elle-même, un tel décalage n'en paraît pas moins surprenant, signe d'une difficulté à penser l'exercice de la démocratie dans un échelon qui n'est ni celui de l'expression de la souveraineté nationale, ni celui de l'autogouvernement d'une communauté locale sur des enjeux d'intérêt local, comme on disait autrefois des petites voies ferrées. **Derrière le débat sur la taille des régions issues des fusions, c'est en fait la question de leur nature politique qui apparaît**, avec parfois une forme de nostalgie pour l'Établissement public régional de 1972, et un temps où une coalition de notables pouvait gérer un territoire en lien avec les grands commis de l'État, doublement prémunis contre le risque de l'émergence d'une forme de populisme régional.

Si la dimension politique du fait régional est première, elle apparaît donc aujourd'hui comme incertaine. Quel regard porter sur cet objet démocratique ? Faut-il partager le scepticisme ou la défiance de ceux qui pensent que « l'ivresse du suffrage » des présidents de région en fait des facteurs de perturbation d'une action publique déjà trop complexe ? Ou considérer que cet **échelon démocratique peut contribuer à restaurer une forme de confiance dans l'efficacité de l'action publique**, et un

dialogue plus direct avec les citoyens ? La question est en tous cas essentielle pour répondre à la crise de confiance démocratique généralisée que nous traversons. À travers l'objet régional, c'est en fait notre propre rapport à la démocratie qui est en question.

1. « La région, c'est très politique »

« La région, c'est très politique » : la phrase revient à plusieurs reprises, dans la bouche d'un industriel qui développe de nouveaux projets avec des Conseils régionaux ; dans celle d'un haut-fonctionnaire circonspect devant cet encombrant partenaire de politique publique, ou d'un chercheur engagé dans l'évaluation délicate de certains de ses dispositifs. En quoi l'est-elle, et en quoi est-ce un problème ou une solution ?

1.1. La région et son hyper-président

Ce qui rend la région politique, c'est d'abord son président. Parce qu'il peut être lui-même une personnalité éminemment politique, mais aussi parce que **le modèle institutionnel régional est marqué par une extrême concentration du pouvoir qui vient de la transposition du modèle municipal à l'échelon régional, mais qui en fait, à cette échelle, une sorte de Ve République qui serait allée au bout de l'hyper-présidence.**

Les principales caractéristiques du système politique régional viennent en effet de la transposition du modèle du maire et de son Conseil municipal : sauf en Corse, où l'exécutif est distinct de l'Assemblée régionale, et responsable devant elle, les douze régions continentales sont fondées sur l'imbrication d'une Assemblée et d'un exécutif, avec comme clé de voûte un président élu lors de la première réunion du Conseil régional, et qui, sauf démission, restera en fonction tout au long du mandat. Comme pour le maire, **l'incarnation de l'autorité politique régionale est donc particulièrement forte**, puisque le président possède la totalité du pouvoir exécutif, qu'il ne fait que déléguer sur une base temporaire et réversible à des vice-présidents qu'il choisit (même s'ils peuvent avoir leur propre poids politique). De plus, il dirige lui-même l'administration régionale, en s'appuyant sur un directeur général des services (DGS) et des directeurs généraux adjoints (DGA) qui occupent des emplois fonctionnels. Enfin, il est maître de l'organisation des délibérations du Conseil régional, en étant notamment chargé de l'ordre du jour – même s'il doit parfois composer avec des partenaires de coalition au sein de sa majorité.

C'est donc sur la base de ce modèle politique municipal que les présidents de région gèrent des budgets de plusieurs milliards d'euros, sur des territoires vastes comme certains États européens et peuplés de plusieurs millions d'habitants – 12 millions pour la région Île-de-France. Pour ce faire, ils construisent **une architecture politico-administrative reposant sur trois piliers : un exécutif composé d'élus de leur majorité, à qui ils délèguent certaines compétences ; un cabinet, composé en général d'une quinzaine de personnes ; et une équipe administrative coordonnée par le directeur général des services (DGS).** Le président, son directeur de cabinet et le DGS forment donc un trio dont le centre de gravité peut varier, mais qui concentre généralement un pouvoir très étendu.

Plus qu'à une mairie, c'est finalement à la Ve République telle qu'Emmanuel Macron a tenté de la remodeler que peut faire penser la région d'aujourd'hui : un mandat politique clair, une forte personnalisation du pouvoir, un exécutif en prise directe avec une administration de mission proche du *spoils system*, des cabinets supposés être légers et recentrés sur la gestion de l'agenda politique (même s'ils ne le sont pas toujours, on le verra), et une Assemblée dont les marges de manœuvre limitées permettent une approbation quasiment automatique des décisions de l'exécutif.

Même si son mandat et son pouvoir régional en font une personnalité politique de rang national, **le président de région reste bien un élu local, engagé dans un rapport direct avec la population, et une relation physique intense avec un territoire qu'il parcourt constamment en tous sens.** Le compteur de la voiture du président la région Normandie affiche plus de 100 000 km par an, dans une région qui n'est pourtant pas la plus grande de toutes. Un président de région, c'est un « 06 » donné à tous ceux dont il attend un avis, une idée, une impulsion. « *Le soir à 20h, je lance un message sur une idée, à 20h30 j'ai une réponse* », raconte Georges Lingenheld, le président du Club des ETI du Grand Est, à propos de Jean Rottner⁸. Un message d'un partenaire de confiance, qui se traduit par une impulsion politique transmise à la machine administrative, en suivant plus ou moins les voies hiérarchiques selon le tempérament du président et son rapport avec les services. Et une impulsion qui peut se traduire très vite par une mise en œuvre concrète.

La force politique de la région, c'est en effet de pouvoir **transposer à une vaste échelle la logique propre des collectivités locales, telle que la définit Jacques Priol : « incarner la capacité à agir vite, et à faire passer la logique de résultat avant la logique de système »**⁹. Les élus qui participent à l'exécutif

⁸ Entretien du 9 avril 2021.

⁹ Entretien du 23 mars 2021.

régional font donc une expérience radicalement différente de ce qu'ils ont parfois pu avoir à l'échelon national. Pour Bertrand Monthubert, conseiller régional en Occitanie et délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, « *la prise de décision est bien plus rapide, je vois la différence, c'est incomparable. Cela donne une capacité à créer rapidement des dispositifs agiles* »¹⁰. Le même constat est fait par Othman Nasrou, premier vice-président de la région Île-de-France : « *le vote d'une délibération produit ses effets immédiatement, il n'y a pas le même degré d'inertie, sauf quand il s'agit de compétences que nous n'exerçons pas seuls* »¹¹. C'est le même sentiment d'un lieu de la décision clairement situé qui est exprimé par un acteur privé : « *si on obtient le double accord du président et du DGS, tout peut aller très vite. Il y a beaucoup moins de chefs à plume qu'au niveau national* ».

1.2. « Moins de politique, plus de politiques publiques » : les travers de la politisation de l'action régionale

Si elle permet à la fois d'incarner et d'accélérer la décision publique, cette dimension éminemment politique de la région n'est bien sûr pas sans risques, et peut faire oublier les exigences de la gouvernance, à commencer par celle d'une articulation efficace entre les différents acteurs des politiques publiques. « **Moins de politique, plus de politiques publiques** », c'est la demande formulée par certains de nos interlocuteurs au sein des services régionaux, qui fait écho aux préoccupations d'autres acteurs publics. L'échelon régional n'est bien sûr pas le seul où le politicien peut prendre le pas sur le politique, mais il est sans doute celui où ce décalage est le plus visible.

L'exigence d'une bonne gouvernance, c'est d'abord celle d'une articulation efficace entre les différents acteurs de l'action publique territoriale. Faut-il considérer comme inéluctables les défauts de coopération entre une région et l'une de ses métropoles pour cause d'incompatibilité politique ? Les exemples n'ont pas manqué pendant la mandature régionale qui s'achève, et même si ces tensions ou ces évitements tiennent aussi à une difficulté d'articulation plus large entre le niveau régional et le niveau métropolitain, ils n'en posent pas moins un problème fondamental. La question est essentielle pour dessiner le futur rôle des régions : comment mettre en place les mécanismes qui permettront, même en cas de blocage politique, de s'assurer que le travail collaboratif se poursuit entre services sur les grandes politiques publiques nécessairement partagées ?

¹⁰ Entretien du 5 mars 2021.

¹¹ Entretien du 30 mars 2021.

Visibles au niveau infra-régional, ces défauts de collaboration peuvent aussi jouer entre les régions, même si, là aussi, il est difficile de faire la part entre les logiques institutionnelles et les logiques politiques. Une chose est sûre, si la métropole apparaît naturellement centrée sur elle-même, la région, engagée dans un projet politique ajusté à son périmètre, ne se projette pas spontanément dans les territoires de la coopération inter-régionale, au risque de créer des effets de discontinuité, notamment dans le domaine des transports, qui peuvent constituer des freins à ses ambitions.

Du point de vue des entreprises, le degré de politisation est clairement perceptible, selon que les contacts se font de manière systématique au niveau du cabinet du président, ou dans un contact direct avec les services. Dans certaines régions, un consultant constate :

« le poids énorme qu'ont pris les cabinets par rapport aux services. Les arbitrages se font sur des critères très politiques. Il peut y avoir des avantages, je fais passer très vite les dossiers qui m'arrangent. Mais cela crée un problème de lisibilité, et même d'efficacité. »

L'enjeu de l'évaluation

Comment créer les mécanismes qui permettent de construire un espace de confiance qui transcende les impératifs politiques du moment ? Précisément en posant la question de l'efficacité, et en structurant des mécanismes d'évaluation des politiques publiques régionales par des acteurs indépendants. C'est la région Hauts-de-France qui a développé les projets les plus ambitieux en la matière. Elle met en place une démarche conjointe entreprise avec le CESER¹², et des collaborations avec des laboratoires de recherche comme l'Anthropo-Lab de l'Université catholique de Lille, pour l'analyse du taux de recours aux aides à la garde d'enfants, ou le suivi dans la durée des politiques de soutien aux jeunes entreprises innovantes par la région. Ici, c'est l'exigence de publication des résultats de la recherche dans des revues scientifiques qui sert de garantie d'indépendance de cette évaluation¹³.

Si ces expériences de collaboration avec la recherche sont prometteuses, ce sont aujourd'hui les Chambres régionales des comptes qui répondent le mieux aux demandes citoyennes de transparence et d'analyse des politiques publiques

¹² Entretien avec Laurent Degroote et Éric Chevée, 9 avril 2021.

¹³ Entretien avec Mathieu Belarouci, 18 mars 2021.

régionales. Ce qui est paradoxal, puisqu'elles n'en ont pas formellement la mission : en théorie, elles n'exercent aujourd'hui qu'un contrôle comptable, et ne sont pas habilitées à évaluer les politiques en tant que telles. En réalité, c'est déjà le cas, et cette fonction est appelée à se développer considérablement dans les années qui viennent, selon les lignes directrices du plan « Juridictions financières 2025 » élaboré depuis l'arrivée de Pierre Moscovici à la présidence de la Cour des comptes¹⁴. D'ores et déjà, la Cour multiplie les rapports conjoints avec la totalité, ou plus souvent certaines Chambres régionales des comptes¹⁵. Cela afin de répondre au besoin d'évaluer des politiques publiques nationales de plus en plus systématiquement partagées avec des collectivités territoriales, mais aussi pour répondre à la demande citoyenne d'une évaluation des politiques régionales elles-mêmes¹⁶.

Lus attentivement par les élus et au sein des administrations régionales, ces rapports peuvent-ils se frayer un chemin jusqu'au citoyen pour susciter ou nourrir le débat public autour de l'action régionale ? Dans les Hauts-de-France, Frédéric Advielle souligne le rôle de « tiers de confiance » joué de plus en plus par la Chambre qu'il préside. En témoigne le nombre croissant de courriers envoyés directement par des citoyens¹⁷, et surtout, la très forte croissance des visites sur le site internet. En 2020, le site de la Chambre régionale des comptes des Hauts-de-France a été consulté 95 000 fois, avec environ 45 000 téléchargements des rapports de la CRC, une très forte augmentation par rapport aux années précédentes.

1.3. Les pouvoirs du levier politique

On aurait donc tort de réduire l'action de la région à cette politisation qui ne prend ni la peine ni le temps de construire une vraie vision politique. On aurait tort aussi de percevoir la dimension politique de la région à travers sa seule incarnation présidentielle. Avec ses nouvelles compétences, ses nouvelles frontières, et surtout ses nouvelles ambitions, c'est la **région elle-même qui devient un corps politique, et cette émergence devient un des leviers de l'action publique à l'échelle de notre pays tout entier.**

14 <https://www.ccomptes.fr/fr/actualites/jf2025-le-nouveau-projet-strategique-des-juridictions-financieres>.

15 Voir par exemple le rapport sur la mobilité des demandeurs d'emploi dans les Hauts de France : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/mobilité-et-acces-emploi-dans-les-hauts-de-france-une-illustration-des-enjeux>

16 Entretien avec Michèle Pappalardo, 3 mars 2021.

17 Entretien du 25 mars 2021.

Ouvrir les verticales de pouvoir

À travers leurs compétences, anciennes ou nouvelles, les régions investissent de nouveaux champs et créent de nouvelles articulations avec des structures nationales. Pour ce faire, elles introduisent des exigences politiques qui, sans elles, peinent à se frayer un chemin dans leur fonctionnement vertical.

C'est ce qui s'est produit d'abord dans le domaine des transports, avec le transfert aux régions de la responsabilité des réseaux régionaux, à partir des expérimentations proposées par la loi Pasqua de 1995, jusqu'à la généralisation des conventions d'exploitation avec la SNCF en 2002. Vingt ans après, le bilan est positif, et la SNCF vient d'adopter une nouvelle organisation permettant d'avoir un interlocuteur unique au niveau régional, pour permettre des échanges transversaux sur l'ensemble des politiques¹⁸.

Tout au long de notre enquête, nous avons retrouvé d'autres exemples de cette démarche où la région, parce qu'elle atteint une taille qui lui permet de peser, par sa dimension politique aussi, opère le même travail avec d'autres organisations nationales : l'Insee, sur les questions d'organisation et de collecte des données, ou l'Éducation nationale, lorsque la région utilise ses compétences dans le bâti scolaire ou le numérique pour introduire de nouvelles dynamiques éducatives. C'est aussi le cas dans le domaine de la formation des demandeurs d'emplois, avec le patient travail de négociation dans lequel chaque région s'engage avec Pôle Emploi pour accéder à ses données, ou encore dans le domaine de la santé – la crise pandémique a mis en exergue les pesanteurs de la verticalité qui relie le ministère de la Santé aux ARS, en même temps que les collaborations qui parviennent à se nouer au cœur de la crise. Dans le domaine économique, les difficultés de la coopération entre Bercy, ses services et ses opérateurs d'une part, les régions et leurs partenaires d'autre part, illustrent les mêmes questions d'articulation.

Une nouvelle économie politique

Depuis leur création, et plus encore depuis que la loi NOTRe de 2015 a consacré leur rôle dans le domaine de l'accompagnement des entreprises, les régions ont en effet investi le champ du développement économique, et montré la voie d'une autre approche politique des enjeux de la construction d'une économie hyper-industrielle¹⁹.

18 Entretien avec Maxime Chatard, 25 février 2021. Selon André Rossinot, Pierre Stussi et Philippe Estèbe, « en se retrouvant face aux régions devenues donneurs d'ordre, la SNCF, culturellement centralisatrice et traditionnellement axée sur la technique plus que sur l'écoute de la demande, s'est sérieusement modernisée et partiellement décentralisée dans sa gestion ». André Rossinot, Pierre Stussi, Philippe Estèbe, La République des territoires, Paris, éditions de l'Aube, p. 143.

19 Pierre Veltz, *La société hyper-industrielle. Le Nouveau capitalisme productif*, Le Seuil, La République des Idées, 2017.

Avec la loi de 2015, les régions ont acquis le droit d'entrer directement au capital des entreprises privées sans passer par un décret en Conseil d'État²⁰. Une telle liberté pouvait susciter les craintes, à la jonction de la pulsion interventionniste française et des pressions s'exerçant sur des élus en contact direct avec les entreprises et les territoires en difficulté. En réalité, l'examen des rares cas dans lesquels cette possibilité a été mise en œuvre montre tout autre chose : l'invention d'une nouvelle économie politique, où la région n'intervient pas comme un démiurge, mais comme un catalyseur, et où l'apport financier est surtout le signe d'une approche à la fois politique et entrepreneuriale, qui fixe le cadre et l'objectif de l'action collective, dans le respect du fonctionnement des règles du marché.

C'est la région Bretagne qui, la première, a fait usage de ce nouvel instrument, pour permettre le sauvetage de la filière du poulet, menacée par les difficultés du groupe Doux. Sur ce dossier, la région jette un regard politique, au-delà de l'impact immédiat sur l'emploi : ce qui est en jeu, dans un groupe qui couvre non seulement l'aval (les abattoirs), mais aussi l'amont (l'accoupage), c'est tout l'avenir d'une filière, au moment où elle doit réussir sa transformation et sa montée en gamme. Gaël Guégan, le directeur du Développement économique de la région Bretagne, a piloté cette acquisition de 5 % du capital de l'entreprise, en lien étroit avec toutes les parties prenantes : *« Tout le monde était d'accord pour préserver le secteur de l'accoupage, essentiel pour l'avenir de la production en Bretagne. Nous avons servi de tiers de confiance. Avoir la région au capital, c'était un signe d'engagement, et un élément sécurisant pour les partenaires privés »*²¹. D'où vient cette sécurité ? Plus qu'une force de frappe financière, qui reste limitée, la région offre un cadre politique, une vision partagée qui garantit un engagement dans la durée. C'est le même capital politique que la région Bretagne avait engagé en 2015, avec d'autres instruments financiers, lors de la restructuration de la dette du groupe d'Aucy :

*« Pour le Conseil régional, c'était une empreinte territoriale phénoménale, un levier énorme pour la transformation de son modèle alimentaire, on était au début de la stratégie du « Bien manger ». On a dit aux « prédateurs » : « vous n'y toucherez pas », et aujourd'hui, c'est réussi. Seul le Conseil régional pouvait se lancer dans cette démarche avec sa compétence économique, ses moyens, son appréhension territoriale des choses »*²².

²⁰ <https://www.banquedesterritoires.fr/les-regions-peuvent-desormais-entrer-au-capital-dentreprises-sans-passer-par-decret>

²¹ Entretien du 10 février 2021.

²² Idem.

Et avec un projet politique qui constitue le soubassement du « quoi qu'il en coûte » à l'échelle régionale.

Avec la Bretagne, l'Occitanie est l'autre région qui s'empare des possibilités ouvertes par la loi NOTRe comme un levier pour son ambition politique dans le domaine du climat. Pour cela, elle développe son Agence régionale énergie climat (Arec), une des plus puissantes à l'échelle régionale, qui articule une Société publique locale (SPL) d'un côté, et une Société d'économie mixte (SEM) de l'autre. Cette dernière, dont la région est actionnaire à 75 %, contrôle elle-même trois Sociétés par actions simplifiées (SAS) dont l'objet est d'investir dans des projets de décarbonation des entreprises industrielles ou tertiaires, et notamment dans les projets de la filière hydrogène.

On est loin de la puissance financière que peut déployer un Land allemand pour le développement d'un secteur stratégique ou l'émergence d'un écosystème d'innovation. Mais la logique est déjà la même, parce qu'elle articule des outils de soutien économique et une vision politique. L'émergence de la filière hydrogène en Occitanie est un exemple intéressant de la manière dont un cadre politique et des initiatives sociales et entrepreneuriales se rejoignent pour engager une dynamique qui précède et prépare une ambition nationale. C'est la région qui pose un objectif politique, voté par l'Assemblée plénière en novembre 2016 : devenir la première région à énergie positive en Europe d'ici 2050. À partir de ce cap, une cohérence apparaît entre les initiatives de plusieurs acteurs locaux, entreprises, startups et centres de recherche en lien avec le tissu industriel, comme les Mines d'Albi. Le plan Hydrogène Vert, doté de 150 millions d'euros pour la période 2019-2030 est voté en juin 2019. Dans cette dynamique, les verticales nationales ne sont pas absentes : c'est une étude financée conjointement par l'ADEME et par la région Midi-Pyrénées qui, dès 2015, commence à identifier les potentialités régionales dans le domaine de l'hydrogène, et c'est l'appel à projet lancé à l'initiative de Nicolas Hulot en 2018 qui permet de faire progresser la cause. Mais lorsque le premier Conseil national de l'hydrogène se réunit à Albi en février 2021, c'est bien une dynamique régionale, conjuguée à la décision allemande d'investir massivement sur ce sujet, qui a pu faire bouger les lignes²³.

Vers l'action européenne et internationale

L'exemple de l'hydrogène en Occitanie montre aussi que ces ambitions régionales prennent une dimension européenne. Non seulement parce que la gestion des fonds

²³ Entretien avec Stéphane Arnoux, 2 avril 2021.

européens constitue un des principaux leviers financiers de l'action régionale, mais parce que les régions commencent à voir leurs projets à l'échelle européenne. Les ambitions régionales françaises en matière d'hydrogène s'inscrivent dans le projet européen de corridor qui pourrait relier l'Allemagne à la Catalogne en passant par le Grand Est, la Bourgogne-Franche Comté, l'Auvergne-Rhône-Alpes et l'Occitanie. Ces régions travaillent ensemble pour porter un projet devant la Banque européenne d'investissement, qui a déjà prêté 40 millions d'euros à la région Occitanie. Les bureaux européens des régions françaises portent ces ambitions à Bruxelles²⁴.

Dans la capitale belge et au-delà, les régions commencent à investir le champ international d'une autre manière. Si les conseillers diplomatiques sont placés par le Quai d'Orsay auprès du préfet de région, leur mission n'a de sens que parce qu'elle s'exerce en lien étroit avec les régions elles-mêmes, qui quittent les rives de la coopération décentralisée traditionnelle, pour aller vers une véritable action diplomatique, centrée sur les enjeux de développement économique, et sur les questions transfrontalières. Sur ce plan comme sur beaucoup d'autres, les régions font voler en éclat les catégories traditionnelles de l'action publique, entre le national et le local, entre le régalien et ce qui ne présente pas le même degré de noblesse, et certains, dans l'État, en ont compris tout l'intérêt. Préfet de la région Grand Est de juillet 2017 à mars 2020, Jean-Luc Marx a plaidé pour que le Conseil régional soit associé aux discussions sur les enjeux transfrontaliers dans le cadre du Traité d'Aix-la-Chapelle :

« J'avais proposé d'associer la région, je n'ai pas eu gain de cause. Je me suis inspiré de ce que j'avais vécu à la Réunion, pour la Commission de l'Océan indien qui réunit cinq États. C'était tantôt le préfet, tantôt le président de région qui assurait le rôle de chef de la délégation française, sur décision du ministre des Affaires étrangères, lors des rencontres des cinq États concernés (Madagascar, Maurice, Seychelles, Comores, et France). Cela conférerait au territoire réunionnais une aura, un pouvoir d'influence, une meilleure place dans le protocole international. Les régions ont aussi leur rôle propre de coopération décentralisée à jouer dans ce domaine.²⁵ »

Frappée de plein fouet par la crise pandémique, cette nouvelle dimension européenne de la région Grand Est, développée conjointement avec Jean-Luc Marx, fut précieuse pour inventer les mécanismes d'une solidarité concrète avec le transfert de malades vers les régions voisines.

²⁴ Entretien avec Yannick Proto, 24 mars 2021.

²⁵ Entretien du 15 avril 2021.

2. De la crise pandémique au rebond économique : le capital politique régional

2.1. La légitimité pour faire face

Quand elle touche la France, la pandémie fait l'impérieuse démonstration de la centralité du politique. Face à l'inconnu, c'est l'État qui peut rassembler et guider. C'est d'abord le fait de son chef, devenu naturellement le point central de la vie de la Nation, celui dont la parole peut arrêter un pays, prouvant à nouveau la puissante performativité d'une parole politique. Un an plus tard, c'est toujours la parole des plus hautes autorités du pays qui détermine la manière de « tenir ensemble », dans les deux sens que peut revêtir l'expression.

Les plus hautes sphères, mais pas les seules : parmi d'autres, les présidents de région ont aussi participé pour « tenir ensemble » à leur échelle. Au milieu de la crise, cette autorité peut être d'abord perçue comme une gêne et un danger, celui de diviser la souveraineté, de faire rempart à une décision publique dont l'effectivité tiendrait d'abord à son unicité. De fait, dans des États fédéraux comme l'Allemagne, l'Espagne, ou dans une moindre mesure l'Italie, les barrières entre les échelons d'action ont pu tourner à l'affrontement des légitimités, et compliquer l'équation politico-sanitaire.

Mais pourquoi regarder notre système français de décentralisation à partir d'un modèle fédéral qui n'est pas le nôtre ? Lorsque les régions écrivent au ministère de la Santé pour proposer leur aide dans le cadre de la campagne de vaccination en train d'être préparée, en décembre 2020, leur rôle ne peut être que contributif, et l'État a tout pouvoir et toute légitimité pour prendre les décisions qui s'imposent dans l'organisation de la vaccination, sans pour autant négliger la légitimité propre des collectivités locales qui souhaitent apporter leur concours. En réalité, cette organisation territoriale si décriée car elle serait restée « au milieu du gué » peut permettre de **s'appuyer sur les atouts d'un système décentralisé sans les inconvénients du fédéralisme**. Le fait d'avoir manqué cette occasion de la conjonction des légitimités ne doit pas conduire à oublier qu'elle était offerte.

Sur le terrain, cette légitimité permet aux présidents de région de jouer, eux aussi, un rôle fédérateur, de prononcer des paroles performatives, car capables de créer un collectif d'action, une communauté politique. Dans le Grand Est, frappé de plein fouet dès le mois de février, c'est au Conseil régional qu'est mise en place la cellule de crise qui sera pendant des mois le point de ralliement des acteurs régionaux. Georges Lingenheld, entrepreneur et président du Club ETI Grand Est, en était :

« Jean Rottner a été un pilier. Il nous a réunis dès le 13 mars à la région, avec la préfète à ses côtés, pour mettre la taskforce en état de marche. Il s'est investi comme jamais. Cela a créé une énergie, une volonté collective. Ça nous a sorti la tête de l'eau, au milieu d'une ambiance anxiogène, de tout ce catastrophisme.²⁶ »

Ici, cette cristallisation d'une **communauté politique régionale ne se fait pas contre l'État, mais avec lui**, une alliance symbolisée par le couple formé depuis un an par le président et la préfète de région. Une unité saluée par Georges Lingenheld :

« Au moment du Tour de France des ETI dans le Grand Est, j'ai remercié le tandem État-région, qui a été exemplaire. On sentait que tout le monde était proche. Il y avait une force, une énergie qui se dégageaient. C'était une énergie collective. Dans un moment qui est dur, plus on est soudés, mieux on passe au travers.²⁷ »

Ce que révèlent ces gestions de crise, ce n'est pas seulement l'importance de chaînes de commandement courtes et claires, mais aussi le rôle fondamental de la dimension politique dans l'organisation de l'action collective. Si Jean Rottner a pu jouer un rôle pivot dans la mobilisation du Grand Est touché de plein fouet par la pandémie, c'est bien sûr en tant qu'ancien médecin urgentiste, mais aussi en tant qu'élu investi d'une légitimité démocratique à l'échelle régionale.

Ce rôle de levier joué par la dimension politique a aussi été très visible dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, dont le président a fait preuve d'un volontarisme particulièrement marqué, avec une opération majeure d'achat et de distribution de masques, puis une campagne de tests antigéniques massive menée avec succès dans les semaines précédant les fêtes de la fin de l'année 2020. L'ampleur de la mobilisation des équipes de la région et de ses partenaires ne se comprend qu'à la lumière de la dimension politique de ces grandes opérations. Pour Philippe Bailbé, le DGS de la région, « l'équation personnelle du président de région n'est pas un élément mineur. Pour faire les réunions avec les laboratoires, pour appeler les différents ordres médicaux, cela fait la différence, cela donne une autre puissance de mobilisation.²⁸ »

26 Entretien du 11 avril 2021.

27 Idem.

28 Entretien du 19 mars 2021.

2.2. Faire bouger les lignes

Pas plus que le gouvernement, les présidents de région n'ont le monopole de cette capacité à réunir pour agir, et les exemples ne manquent pas de maires ou de présidents de département dont le rôle politique a pu être décisif dans la crise sanitaire. Au même moment que la région Auvergne-Rhône-Alpes, les villes du Havre et de Charleville-Mézières organisaient elles aussi des campagnes similaires, exploitant la perspective des fêtes de fin d'année pour pousser leurs administrés à engager la démarche de se faire tester. À bien des égards, un maire dispose de davantage de leviers pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie sanitaire propre, comme le montre notamment l'exemple de la mairie de Cannes.

Mais la crise pandémique a été le révélateur d'une nouvelle dimension politique des régions : leur capacité, à partir d'une mise en œuvre régionale, à opérer une démonstration politique capable de faire bouger les lignes au niveau national. En décembre 2020, ce sont 800 000 personnes qui ont été testées en Auvergne-Rhône-Alpes, 30 000 cas positifs détectés. Comme à Charleville-Mézières, l'absence de travail d'exploitation épidémiologique de cette expérience majeure par l'ARS n'a pas permis d'en tirer toutes les leçons, mais elle a pu opérer une démonstration de faisabilité à l'échelle nationale.

Le transfert de malades du Grand Est vers les régions frontalières en Allemagne, en Suisse et au Luxembourg est un exemple de la capacité d'une région à avancer la première, et à faire bouger les lignes, y compris dans le domaine de la politique européenne. C'est l'initiative de la région, relayée jusqu'à la présidence de la République, qui a permis de surmonter les obstacles politiques et administratifs. C'est aussi parce que la région comprend, depuis la fusion, la totalité des frontières nationales avec l'Allemagne et le Luxembourg, et une partie du contact frontalier avec la Belgique et la Suisse, qu'elle apparaît comme un acteur crédible aux yeux de ses homologues frontalières, avec lesquelles les gestes de solidarité du temps de crise ont ouvert de nouveaux horizons de coopération.

2.3. Tracer une perspective

Quel rôle pour les régions pour tracer un chemin de sortie de crise et préparer un rebond collectif ? Depuis l'été 2020, ce débat s'est cristallisé autour de la conception et de la mise en œuvre de la relance, à la croisée de plusieurs processus complexes : le déploiement du plan de relance français, celui des mesures de soutien européennes, dans le contexte de la négociation des Contrats de plan État-région

(CPER) qui doivent être conclus au cours du premier semestre 2021. Sans oublier le déploiement, à une maille infrarégionale, de 230 Contrats de relance et de transition écologique (CRTE), signés par le gouvernement avec des entités locales dont la maille a été déterminée par les préfets de département. Partout sur le territoire, les services de l'État, renforcés par des sous-préfets à la relance, tentent d'accorder les projets locaux avec les centaines d'appels à projets lancés par les ministères parisiens dans le cadre du plan de relance.

Dans cet enchevêtrement de processus administratifs, où est la perspective politique ? Sur le plan national, le cap a été fixé par le président de la République sur un double enjeu, celui de la relance économique de court terme, et celui de la transformation de notre modèle économique pour en accélérer la transition écologique tout en prenant en compte les équilibres sociaux et territoriaux. Dans les régions, le choc de la crise mobilise les acteurs territoriaux qui surmontent les clivages pour trouver les voies de l'avenir. À Toulouse, un collectif de chercheurs et d'acteurs économiques a lancé, avec l'aide de la Toulouse School of Economics, et avec le soutien de la métropole et de la région, un travail prospectif baptisé « Toulouse territoire d'avenir », pour surmonter la crise qui frappe durement la région, et notamment le secteur aéronautique²⁹. À Bordeaux, le Conseil scientifique interdisciplinaire créé à l'initiative d'Alain Rousset croise les expertises d'entrepreneurs, de chercheurs en sciences de la vie, en sciences humaines et en économie, pour penser les crises futures et préparer un nouveau développement industriel. Dans le Grand Est, dès la fin du printemps 2020, un large groupe d'acteurs a préparé le Grand Est Business Act, démarche de réflexion collective doublée de l'identification de projets concrets qui pourraient faire l'objet de nouveaux investissements dans le cadre des plans de relance. Le travail est mené en lien étroit avec la préfète et permet la signature avec l'État, le 30 mars, d'un accord de relance et du document cadre du CPER.

Les préfets de région et les anciennes DIRECCTE, devenues les DREETS, jouent en effet un rôle clé, à l'intersection de ces logiques nationales et régionales. Dans le Grand Est, Arno Amabile, chef du service économique de l'État en région, décrit sa mission comme celle d'un traducteur : « J'ai fait de la traduction. Ça n'est pas à moi de fixer les priorités régionales, mais aux élus. Je fais coller le bottom-up avec le top-down. Je trouve des enveloppes de France Relance pour soutenir des projets régionaux ». Dans beaucoup de régions, le télescopage des urgences et l'enchevêtrement des démarches de relance et de contractualisation ont abouti à un processus de préparation des CPER chaotique, où le temps de la réflexion collective a cruellement manqué. De manière plus générale, c'est la multiplication

des appels à projets nationaux, éclatant les circuits de financement en fonction des logiques ministérielles, qui complique l'émergence d'une vision partagée de la sortie de crise. Plutôt que de se perdre dans la traduction des mesures de relance, comment prendre les moyens de parler une langue commune ? La conjonction des légitimités et des visions nationales et régionales ne sera pas de trop pour tracer une perspective collective après la crise qui nous frappe.

3. Vers l'articulation des légitimités

La succession des deux scrutins, celui qui permet la désignation des présidents de région en juin 2021, et celui qui verra l'élection du prochain président de la République au printemps 2022, incite à penser sur de nouvelles bases ce travail de conjonction des légitimités, et les objectifs que notre pays peut se fixer pour retrouver le sens du jeu collectif, et atteindre les échéances de 2027 avec la fierté du terrain reconquis ensemble. C'est de ce réalignment intellectuel que tout découlera, y compris une éventuelle clarification de l'écheveau des responsabilités nationales et territoriales.

3.1. Régions : une légitimité, pour quoi faire ?

Le mandat qui vient de s'écouler a été l'occasion, pour les régions, de découvrir leur pouvoir et sa dimension politique. Pour réussir le mandat qui vient, il faut décider à quoi sert la légitimité politique des régions, et d'abord à quoi elle ne doit pas servir : singer l'État.

C'est en effet le reproche que font beaucoup d'acteurs territoriaux, notamment les autres collectivités locales, inquiètes de voir les régions succomber à « l'ivresse du suffrage universel », selon l'expression d'Olivier Landel, le délégué général de France urbaine. En un sens, le caractère inachevé de la montée en puissance financière et normative des régions est une chance, car elle oblige à la réflexion sur la nature même du pouvoir régional, et la manière de **construire son leadership sur un autre modèle que la norme et le surplomb hiérarchique**. On le verra, la légitimité politique de la région sur son territoire se construit par sa capacité à jouer le rôle d'aiguillon et d'éclaireur, sur les terrains nouveaux de la transformation numérique, de l'innovation technologique ou de la transition écologique. La mise en garde d'Olivier Landel est donc aussi un appel à une nouvelle forme de leadership :

²⁹ <https://www.toulouse-metropole.fr/-/toulouse-territoire-d-avenir>.

« Bien sûr, la région a un rôle particulier à jouer, pas celui d'une autorité organisatrice, mais celui d'un chef de file, d'un ensemblier. Sa légitimité, c'est de nous mettre autour de la table, c'est ça qu'on attend d'une région. Ce travail ne peut s'opérer que si on ne part pas d'une posture de prescripteur, mais de facilitateur, de catalyseur.³⁰ »

Tel est précisément l'objet des chapitres qui vont suivre : montrer qu'en recrutant des équipes de direction diverses et compétentes, en transformant le fonctionnement de l'administration régionale pour pouvoir s'appuyer sur la force de sa transversalité, en explorant les nouveaux enjeux du numérique et de la donnée, en fédérant autour d'une réflexion territoriale nourrie par la recherche, **la région peut construire elle-même les outils de son leadership politique, et de son articulation réussie avec les autres formes de légitimité démocratique du pays**, au niveau local comme au niveau national.

Symétriquement, comment penser les rapports entre les légitimités politiques nationales et régionales ? En d'autres termes, comment les régions peuvent-elles concevoir leur contribution à la vie politique de la Nation ? En la décentrant, mais aussi en ouvrant l'espace de la pensée et de la compétition.

Décentraliser, déconcentrer : les termes du débat continuent de se structurer à partir du centre unique et absolu de notre système politique et institutionnel, sa capitale. **L'enjeu fondamental est donc celui du décentrement, de l'introduction du pluralisme territorial au cœur de la fabrique des politiques publiques et de l'imaginaire du pouvoir.** Comme dans le domaine économique, où la clé du développement de la société hyper-industrielle décrite par Pierre Veltz réside dans la capacité à réunir les pôles de conception et d'exécution au sein des mêmes écosystèmes territoriaux, les régions, appuyées sur des métropoles puissantes, peuvent contribuer à opérer ce rapprochement décisif au niveau des politiques publiques, et à opérer un basculement historique dans l'histoire politico-administrative de notre pays.

Si l'échelon politique régional permet ce décentrement, c'est parce qu'il fait voler en éclat la dichotomie commode du national et du local. **Mettre l'accent sur « le dernier kilomètre de l'action publique », c'est continuer à penser cette action publique comme un itinéraire à sens unique, du bureau ministériel au guichet de l'administration.** Mettre en avant les « territoires » dans leur généralité indiscriminée, c'est rester dans l'opposition mentale entre Paris et « le terrain »,

³⁰ Entretien du 18 mars 2021.

en manquant le fait que la force des régions vient précisément de leur capacité à **rapprocher les deux dimensions de la conception et de l'exécution des politiques publiques.** Déléguée régionale à la transformation, au pilotage, et à la modernisation de la région Nouvelle-Aquitaine, après avoir travaillé pendant quatre ans sur les mêmes sujets au sein de l'État au SGMAP, Déborah Autheman évoque le souci des administrations centrales ou des cabinets ministériels d'aller « sur le terrain voir comment ça se passe » :

« Une région, ça n'est pas le terrain ! On a pensé quelque chose, on a déployé quelque chose, on a construit des choses exactement comme vous le faites ! Je ne sais pas très bien comment changer ça. L'État pense quelque chose, et ensuite va voir « dans les territoires ». Mais les territoires n'ont pas attendu ! Nous ne sommes pas le terrain, nous sommes un terreau, un terreau d'innovation.³¹ »

L'intelligence des territoires ne se résume pas à celle de la main. Les régions ne sont pas les seules à être le terreau de l'innovation publique en rapprochant conception et exécution, mais par leur taille et leur capacité à porter des projets politiques, elles peuvent jouer un rôle dans cette indispensable prise de conscience.

Ce nouveau pouvoir des régions dépend donc directement de leur capacité à être ce terreau d'innovation, à explorer de nouveaux terrains où l'État ne s'est pas encore aventuré, pour faire bouger les lignes, ouvrir des horizons, et accélérer le mouvement général du pays. C'est ce qui s'est passé, on l'a vu, dans le cas du développement de l'hydrogène vert. C'est ce qui est en train de se passer, on le verra, sur le terrain nouveau de la donnée, de son organisation et de son partage.

Surtout, la force des régions viendra de leur capacité à repenser les rapports entre politique et société, à **penser sa légitimité non pas comme un droit de modeler la société à partir d'un centre, mais un devoir de la rejoindre sur les terrains où les citoyens et les entreprises se sont aventurés d'eux-mêmes.** On le verra, la force de la région au lycée ne lui vient pas seulement des compétences qui lui sont transférées par l'État, mais de sa capacité à faire aux proviseurs, aux enseignants et aux élèves une proposition qui correspond à la réalité de leurs besoins et de leurs pratiques, notamment numériques.

C'est sur ce terrain des attentes d'une société et d'une économie dont les élites politico-administratives n'arrivent plus à comprendre les ressorts profonds, que

³¹ Entretien du 11 mars 2021.

l'action des régions peut prendre la forme d'un projet politique qui puise à « l'énergie irremplaçable » du nouveau monde évoqué par Pierre Veltz, et contribuer, au moins en partie, à remédier à la crise de confiance qui sépare les citoyens de leur propre système politique.

3.2. L'État face aux régions : « tenter l'aventure »

Mais **l'État est-il, prêt, lui, à accepter cette forme nouvelle de compétition politique, et à voir l'addition des légitimités comme un atout?** Ce qui frappe au contraire, c'est qu'à mesure que les régions prenaient de la taille et du poids, elles devenaient comme invisibles depuis ce centre politique qui leur avait pourtant assigné leurs nouvelles limites et leurs nouvelles compétences.

Cette ignorance s'explique d'abord par une méconnaissance grandissante du monde de l'État par rapport à celui des collectivités locales, et à l'éloignement grandissant entre les îlots de l'archipel politique français. On commence seulement à percevoir à quel point les réformes institutionnelles et administratives ont coupé les cordes de rappel du jacobinisme tempéré, qu'il s'agisse de la limitation du cumul des mandats, ou de la transformation des carrières de la haute administration, où l'importance du passage par la « territoriale » diminue en proportion des effectifs de celle-ci. On mesure, en regardant l'évolution comparée des effectifs de la Direction générale des entreprises du ministère de l'Économie et des Finances et de ses effectifs déployés au niveau régional, à quel point l'État s'est parisianisé.

Mais au-delà de cet éloignement géographique et mental, c'est la question démocratique qui est en jeu, et la **difficulté à concevoir comme intrinsèquement légitime une action publique conçue et mise en œuvre par des élus**, sans la disqualifier d'emblée comme étant marquée des sceaux du localisme, du clientélisme ou de l'incompétence. Au cours d'une réunion au cours de laquelle il proposait de confier directement des crédits aux régions, Guillaume Boudy, le secrétaire général pour l'Investissement, perçoit le scepticisme de certains de ses jeunes collègues effrayés par le risque de clientélisme, et leur oppose un principe simple : « *il faut faire confiance aux citoyens éclairés. La corde de rappel existe, c'est la démocratie. Il faut tenter l'aventure, c'est une question de confiance.* »³²

Tenter l'aventure, pour quoi faire ? D'abord pour reconstruire **un dialogue politique qui prenne réellement en compte la diversité des territoires, et qui accepte**

32 Entretien du 26 avril 2021.

la différenciation des politiques publiques, à trois niveaux : celui de la prise en compte des spécificités territoriales ; celui de la chance offerte par les projets politiques particuliers d'explorer des voies nouvelles pour ouvrir des portes ou les refermer ; et celui qui verrait des politiques régionales atteindre des résultats substantiellement différents en fonction de la qualité des politiques qu'elles choisissent de mener. Trois différenciations essentielles pour prendre le risque de la démocratie régionale, mais qui heurtent une certaine version de l'égalité. Comme l'explique Pierre Stussi, « *la France a un rapport très difficile avec ses régions, c'est lié à son histoire et à la constitution de l'État. L'État et la société sont d'abord préoccupés par les principes d'égalité et d'unité.* »³³

Une autre question revient sans cesse lorsqu'il s'agit d'articuler les différents niveaux de légitimité de notre démocratie : l'articulation des responsabilités. C'est ce qu'explique Olivier Richefou, président du Conseil départemental de la Mayenne :

*« J'étais à la table du président quand il a reçu les présidents de départements. « Vous voulez des compétences, mais vous n'assumez pas les responsabilités, c'est moi qui les assume ». Mais nous aussi nous sommes responsables ! Si je ne fais pas le job, je ne serai pas réélu. Nous sommes tous confrontés au suffrage, c'est ce qui permet de contrôler et de faire confiance au peuple ! Il faut garder ce rapport à l'élection. Faisons confiance aux acteurs de territoire, et faisons confiance au suffrage ! Les deux sont liés. »*³⁴

Y a-t-il des choses dont le président de la République peut, en France, ne pas être responsable ? C'est en fait tout l'édifice de la V^e République, et de ses formes successives de concentration du pouvoir exécutif³⁵, qui demande à être revisité pour permettre de faire émerger des formes intermédiaires, mais pleines et entières, de légitimité politique. **L'existence politique des régions nous impose, ou plutôt nous permet, de repenser la notion de responsabilité politique, et de redéfinir l'idée même de l'élection comme étant la désignation de tous ceux qui vont s'asseoir à la table de travail de la nation.** Ce qui veut dire aussi substituer un imaginaire à un autre : passer du bureau présidentiel à la salle de réunion.

Une telle redéfinition n'est pas contradictoire avec l'affirmation d'une autorité présidentielle et d'une primauté de l'intérêt national, bien au contraire, puisque tout l'indique quand dans le monde d'aujourd'hui, c'est dans la collégialité que se renouvelle

33 Entretien du 5 février 2021.

34 Entretien du 10 mars 2021.

35 Nicolas Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX^e-XXI^e siècle*, Paris, Gallimard, 2015.

la source de l'autorité. Mais cette redéfinition implique un travail de l'ensemble du corps politique, et de chaque citoyen, pour redéfinir ce qu'on attend de tous ceux qui sont désignés par l'exercice du suffrage universel. La montée en puissance des régions n'oblige pas forcément à changer les institutions, mais elle pousse à interroger une certaine manière de concevoir et d'exercer le pouvoir.

ENTREPRENEURS PUBLICS. VERS UNE NOUVELLE HAUTE FONCTION PUBLIQUE RÉGIONALE

Retrouver le sens du jeu collectif nécessite de repenser l'articulation des légitimités politiques, mais passe aussi par un nouvel esprit d'équipe entre les hommes et les femmes qui assument, sous l'autorité des élus, la responsabilité de préparer et de mettre en œuvre les politiques publiques : les hauts fonctionnaires. Leur recrutement, leur formation et leur parcours font l'objet, depuis plusieurs années, d'interrogations récurrentes, et désormais de décisions fortes qui ouvrent d'immenses chantiers. Mais comment construire l'action publique du XXI^e siècle sans commencer par reconnaître qu'elle est menée par une pluralité d'acteurs qui doivent d'abord se connaître et se faire confiance pour engager une œuvre collective ? Ouvrir la haute fonction publique, c'est d'abord l'ouvrir à elle-même, et prendre conscience des transformations qui se sont déjà opérées, même si elles l'ont été dans d'autres lieux que l'administration publique d'État.

Les régions sont l'un des lieux, parmi d'autres, où s'invente une nouvelle haute fonction publique, marquée par la diversité des profils, la capacité à articuler vision stratégique et expérience opérationnelle, le souci de concilier la loyauté à un projet politique et la neutralité du service public, avec, au final, un goût retrouvé de l'action publique qui permet d'attirer de nouveaux talents. Elles sont donc un des lieux d'où penser et mettre en œuvre la transformation des hautes fonctions publiques, de leur rapport au politique et de leur lien avec la société.

1. « Entrepreneurs publics ». Au carrefour des cultures du bien commun

1.1. Le creuset régional

Les rapports et les études qui se sont penchés sur la haute fonction publique d'État commencent souvent par le constat de la difficulté à la définir et à la délimiter³⁶. La tâche est plus aisée pour ce qui concerne les régions, où la direction administrative de l'action publique est organisée en trois niveaux : le directeur général des services (DGS), qui coordonne l'action de l'ensemble de l'administration, en lien étroit avec le président et son directeur de cabinet ; les directeurs généraux adjoints (DGA, parfois appelés directeurs généraux délégués), entre quatre et douze par régions, qui assurent l'articulation entre l'impulsion politique et les services administratifs ; enfin, les directeurs qui assurent, eux, la continuité du service public régional. Les DGS et DGA occupent en effet des emplois fonctionnels, ce qui signifie que le président peut mettre fin à leur fonction à tout moment, en particulier en cas d'alternance politique : c'est le véhicule juridique du *spoils system* régional, similaire à celui qui se pratique dans l'ensemble des collectivités territoriales. C'est à la rencontre de ces trois niveaux que les régions sont devenues les laboratoires d'une nouvelle haute fonction publique, à la croisée des cultures du bien commun.

Les viviers de l'État

Beaucoup de ces talents viennent de l'État, et ce n'est pas une nouveauté, pour des collectivités qui sont nées comme des boutures de l'administration préfectorale, et qui ont souvent été dirigées par des préfets. En mai 2021, seuls trois des treize DGS métropolitains sont issus de l'administration préfectorale (et anciens élèves de l'ENA), mais cinq de leurs collègues sont issus d'autres cultures de l'État : celle des ingénieurs (Gilles Da Costa en Bourgogne-Franche-Comté, François Poupard en Nouvelle-Aquitaine), celle des militaires (Philippe Bailbé en Auvergne-Rhône-Alpes), ou encore celle du Trésor public (Jean-Daniel Heckmann en Bretagne) ou de l'inspection des impôts (Marie-Christine Bernard-Gélabert en Corse).

On retrouve cette forte présence au niveau des DGA : plus de 40 % d'entre eux viennent des services de l'État, avec une forte proportion d'ingénieurs de l'État : plus de 10 % des DGA sont issus de l'école Polytechnique ou du corps des Ponts. Beaucoup des passages vers l'administration régionale se font sur la base de contacts locaux, lorsqu'un haut fonctionnaire exerce dans les services de l'État en région, et décide de « passer en face ».

La culture des collectivités locales

En même temps que de grands commis de l'État se convertissent à l'action régionale, de nouveaux profils émergent aussi à distance de l'État, dans des parcours d'action territoriale qui inventent une nouvelle culture de l'action publique, et créent de nouveaux réseaux. Pour Jérôme Bastin, polytechnicien passé à l'action territoriale, ancien DGS de la région Bretagne, et désormais DGA à la métropole de Rennes, « *il y a maintenant des histoires de grands fonctionnaires territoriaux, il n'y a plus forcément besoin d'aller chercher des profils au sein de l'État.*³⁷ »

D'abord au niveau des DGS : par acculturation pour les huit DGS issus de l'État qui ont tous exercé des responsabilités dans des administrations départementales ou municipales, ou pour les quatre autres DGS, qui ont effectué l'intégralité de leur carrière dans le monde des collectivités locales, même si seul Simon Munsch, en Occitanie, est passé par l'Institut National des Etudes Territoriales (INET). Même constat au sein des DGA : seule une minorité, moins de 20 %, est passée par l'INET, mais près de la moitié (46 %) a déjà exercé des fonctions dans un autre type de collectivités, soit dans un Conseil départemental (27 %), ou dans une municipalité, une agglomération ou une métropole (28 %).

La région des universitaires ?

Même si la majorité des DGA a fait une grande école (Sciences Po, école de commerce, école d'ingénieur ou INET), une proportion importante d'entre eux a suivi une formation universitaire : ils sont près de 40 % à avoir suivi une formation universitaire de niveau au moins bac + 5 à l'université, et plusieurs sont titulaires d'un doctorat. On le verra, cette singularité dans le paysage de la haute fonction publique française est riche de potentialités pour l'intégration des démarches de la recherche dans l'action publique régionale.

³⁶ Le rapport de Frédéric Thiriez en propose la définition la plus convaincante : Mission Haute Fonction Publique, propositions, 30 janvier 2020, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/02/rapport_de_m._frederic_thiriez_-_mission_haute_fonction_publique_-_18.02.2020.pdf

³⁷ Entretien du 1^{er} mars 2021.

Les profils universitaires sont aussi présents dans les services en charge des questions de connaissance territoriale. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la stratégie de connaissance territoriale est portée notamment par Jean-Baptiste Chabert, administrateur territorial et docteur en histoire, qui a obtenu un congé formation pour finir son travail de recherche, et continue de publier des articles scientifiques. En Île-de-France, Michel Ruffin, normalien, agrégé de sciences sociales, a animé le service prospective et évaluation de la région, avant de rejoindre la délégation à l'aménagement du territoire et de l'attractivité régionale (DATAR), qu'il quitte au moment de sa transformation en CGET. De retour à la région, il est aujourd'hui directeur de la coordination et de la modernisation de l'action publique, où il développe notamment les outils de cartographie des politiques régionales. En octobre 2020, Olivier Bouba-Olga, professeur des universités à l'Université de Poitiers, a rejoint les services de la région Nouvelle-Aquitaine pour prendre la tête du service études et prospective de la DATAR.

Enfin, au niveau national, les régions sont représentées par un universitaire : Jules Nyssen, le directeur général de Régions de France, est agrégé d'économie, spécialiste des questions d'innovation, de recherche et de formation, et a commencé sa carrière en 1996 comme Professeur des Universités à Saint-Étienne, puis à Aix-Marseille, avant de rejoindre le cabinet du président de la région PACA, puis d'en devenir le Directeur général des services en 2004.

Faire l'équipe : quand Jean Rottner recrute à la région

Les moments clés de constitution des équipes régionales sont bien sûr les phases d'installation d'une nouvelle majorité, mais un renouvellement profond peut aussi intervenir au moment de l'arrivée d'un nouveau président en cours de mandat. C'est le cas à la région Grand Est, avec la démission de Philippe Richert, et l'élection en octobre 2017 de Jean Rottner, le maire de Mulhouse, comme nouveau président de la région. Le renouvellement complet de l'équipe de direction opéré dans les mois et les années qui suivent illustre la capacité d'attraction d'une administration régionale placée au service d'un nouveau leadership politique.

Autour de Nicolas Pernot, arrivé en juillet 2018, ce sont en effet huit nouveaux directeurs qui forment une équipe entièrement nouvelle, avec des profils d'une grande diversité. Certains sont recrutés directement « en face », dans les services de l'État en région ou dans ses agences : c'est le cas de Sabine François, la directrice régionale de l'ADEME, qui passe à la région comme Directrice de la transition énergétique, écologique et de l'environnement, en février 2019. D'autres viennent de

Paris, comme Clément Cambon, jeune innovateur public du SGMAP puis de la DITP, qui arrive en avril 2019 pour piloter la modernisation de l'administration régionale, ou Nicolas Carboni, directeur de la Deep Tech à BPI France, arrivé en janvier 2019 pour s'occuper d'attractivité. Certains viennent de grandes métropoles : de Lyon, comme Stéphane Le Ho, directeur général délégué de l'Agence France locale, qui arrive en janvier 2019 comme DGA en charge de la cohésion des territoires et de la proximité, ou de Bordeaux comme Nicolas Fontaine, un X-Ponts dont le parcours alterne entre les administrations parisiennes et les responsabilités en collectivités, qui devient DGA aux mobilités en janvier 2020.

Autour d'un DGS formé à l'ESSEC, plusieurs de ces nouvelles recrues ont un riche parcours dans le privé. Claire Coudy, arrivée en mars 2019 comme DGA développement et valorisation des potentiels, formée à Agro Paris Tech et HEC, compte plus de 10 ans d'expérience comme consultante, avant un long parcours en collectivités. Mais c'est surtout dans les agences de la région, dont le statut permet davantage de flexibilité de recrutement, qu'arrivent des profils issus du secteur privé : en janvier 2018, Sylvain Dorschner, associé d'un cabinet de conseil, prend la tête de l'agence Grand Innov, l'agence d'innovation de la région. Elle jouera un rôle clé dans les multiples initiatives prises face à la crise pandémique, notamment le projet Predict'Est. Dernier arrivé en date, en juillet 2020, Olivier Midière, entrepreneur et ancien ambassadeur du MEDEF sur les questions numériques, prend la tête de l'Agence régionale du tourisme Grand Est, où il met en œuvre une stratégie de transformation par la donnée.

Beaucoup de ces recrutements représentent des changements de vie, et tous signifient une prise de risque : recrutés sur des emplois fonctionnels, ces DGS et DGA voient leur avenir professionnel suspendu aux résultats du suffrage universel. Mais c'est aussi cela que révèlent ces arrivées : le désir de voir l'action publique d'ailleurs que Paris, et l'intérêt de servir, comme hauts fonctionnaires régionaux, un projet politique porté par des élus. Pour comprendre la montée en compétence des administrations régionales, **il faut donc comprendre ce qui en est le moteur : le goût retrouvé de l'action publique.**

1.2. « Entrepreneurs publics » : administrer pour agir

Qu'est-ce qui fait le sens de l'action publique dans une collectivité régionale ? Simon Munsch, DGS de la région Occitanie depuis 2016, qui se définit comme « un territorial pur jus », parle ainsi de son parcours et de ce qui l'anime :

« À Sciences Po, j'hésitais entre le commerce et la chose publique. J'ai choisi l'action publique mais comme développeur, comme entrepreneur de l'action publique, considérant qu'on en avait une approche trop "normative", et pas assez productive ou tournée vers l'innovation. Tous les territoires sont pourtant dans une compétition mondiale ! Je n'ai passé que l'INET comme concours car j'avais le sentiment que c'était dans les territoires que cette préoccupation était la plus forte, et qu'on pouvait donc développer ces approches nouvelles, en conseillant des élus qui les partagent.³⁸ »

Ce parcours est aussi inscrit dans le rapport qui s'établit avec d'autres hauts fonctionnaires territoriaux : c'est Patrick Jouin, DGS des Pays de la Loire et « grand développeur territorial », qui l'attire au sein de la région, et à qui il succède en septembre 2013. Une histoire qui continue, puisque c'est par Simon Munsch qu'Antoine Foucault, qui a développé l'approche d'innovation par le design de service à la région Pays de la Loire, arrive à la région Occitanie en février 2017.

Autre région, autre réseau, mais mêmes mots pour parler de sa motivation profonde : Clément Cambon, de formation universitaire, a passé dix ans au sein des différentes structures chargées de la modernisation de l'État (DGME, SGMAP et DITP), avant de prendre la tête de la délégation à l'innovation et à la modernisation de l'action publique de la région Grand Est en avril 2019 :

« Mon driver, c'est de me dire que le public n'est pas condamné à faire moins bien que le privé. Nous ne sommes plus dans un périmètre non concurrentiel, on le voit bien avec Pôle Emploi. C'est ça le sens de mon engagement. Le secteur public est de moins en moins dans cette posture de monopole. Si les services que nous offrons aux entreprises ne sont pas pensés pour elles, elles iront en Allemagne, ou dans une autre région. Dans une collectivité, vous avez tout de suite le retour de l'utilisateur. C'est intéressant de travailler dans un organisme qui est en train d'acquiescer cette culture-là.³⁹ »

D'autres, parmi les anciens du SGMAP, ont fait la même démarche avec la même conviction de pouvoir trouver dans une collectivité régionale un terrain d'action pour leur engagement dans le service public. En juin 2016, Céline Faivre, formée au droit du numérique à la Sorbonne, quitte la DINUM où elle a créé et dirigé le programme DCANT. Elle revient au sein de la région Bretagne, où elle avait déjà servi jusqu'en 2014, et va mener à bien une transformation numérique profonde de ses services.

En novembre 2017, Déborah Autheman, normalienne, chef de projet au SGMAP depuis trois ans après un passage dans un cabinet de consultante, rejoint la région Nouvelle-Aquitaine comme chef de projet sur le pilotage de la performance. Elle prend bientôt la tête de la Délégation transformation, pilotage et modernisation de la région :

« J'y suis allée sans un vrai poste, mais mon intuition en partant de l'État, c'était que l'avenir était vraiment dans les régions, que tout était à faire. Je voulais voir ça de l'intérieur. Avec Céline et Clément, nous sommes des transfuges de l'État. Il y a quelques années, nous étions tous les trois au SGMAP, nous sommes allés porter des choses nées dans l'État, nous avons trouvé des lieux où porter ça plus loin. En région, on a une capacité d'action, ainsi qu'une possibilité de tester certaines méthodes, de concrétiser les choses plus fortes qu'à l'État central.⁴⁰ »

Dans cet État, beaucoup partagent ce sentiment, et à des niveaux de plus en plus élevés, à mesure que les marges de manœuvre des administrations centrales se réduisent, et que les régions fusionnées développent des leviers d'action plus puissants. En janvier 2016, Guillaume Boudy, énarque, issu de la Cour des Comptes, part mener la fusion de la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes, avant de devenir secrétaire général pour l'Investissement en septembre 2017. Il avait déjà goûté à l'action publique territoriale comme DGS du département de la Savoie entre 2001 et 2002. Son successeur, Philippe Bailbé, est lui aussi un converti, parti en collectivité pour « élargir le spectre de l'action publique », après une première carrière militaire dans la gendarmerie, puis un passage de près de deux ans au cabinet du ministre de l'Intérieur. Son chemin de Damas, c'est la lecture du rapport du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, paru en 2009, intitulé *Quels cadres dirigeants pour relever les défis de la République décentralisée ?* « À l'opposé du modèle très normé de l'État, j'ai découvert la diversité des parcours, ce que ce rapport appelait la biodiversité de l'encadrement supérieur des collectivités »⁴¹. Philippe Laurent, l'auteur de ce rapport, y mettait en exergue le ressort profond de ce mouvement portant les fonctionnaires de l'État à découvrir le monde des collectivités, et le fossé qui passe désormais :

« entre les cadres dirigeants des collectivités locales, qui, aux côtés des élus, assurent à la fois une réflexion stratégique territoriale d'une part, et la définition et la mise en œuvre d'un service public du quotidien (...) et les

38 Entretien du 12 mars 2021.

39 Entretien du 4 février 2021.

40 Entretien du 13 mars 2021.

41 Entretien du 19 mars 2021.

agents supérieurs de l'État en charge d'une mission de plus en plus tournée vers la normalisation et le contrôle et de moins en moins vers la « production quotidienne de services.⁴² »

En mars 2019, l'arrivée de François Poupard à la tête des services de la région Nouvelle-Aquitaine, après quatre ans comme directeur général des Infrastructures, du Transport et de la Mer, est un nouveau signe de la montée en puissance des administrations régionales. Une arrivée sous le signe de la continuité, dans une carrière qui alterne les responsabilités stratégiques et les postes opérationnels, avec la conviction que « *ce qui est important, c'est réaliser* »⁴³. Mais aussi une rupture avec un État central qui semble avoir de plus en plus de difficultés pour décider et surtout mettre en œuvre. Plus qu'une étape dans une carrière, la région apparaît ici comme un **véritable horizon politique, le lieu de refondation d'une autre action publique**. Un lieu où l'on retrouve le sentiment de pouvoir créer, inventer, écrire une nouvelle histoire. « *Rien n'est écrit, tout est possible* », c'est ce qui a poussé Philippe Mittet à quitter le ministère de l'Éducation nationale pour rejoindre la région Nouvelle-Aquitaine. « *L'élément déclencheur, pour moi, c'était l'opportunité d'une nouvelle région, une nouvelle entité politique, la possibilité de tout écrire depuis le départ* »⁴⁴.

1.3. « Au plus près du pourquoi ». Une administration au service du politique

En région, les hauts fonctionnaires trouvent ou retrouvent l'espace pour agir. Mais ils retrouvent aussi le sens de cette action, dans une articulation étroite entre l'administrateur et le politique. Pour ces hauts fonctionnaires régionaux, c'est d'abord la proximité avec le politique, et avec les élus, qui constitue le cœur de leur action quotidienne. « *L'intérêt de la fonction, c'est le dialogue avec les élus* », souligne Nicolas Pernot, le DGS de la région Grand Est, « *c'est ce dialogue-là qui contrebalance sans cesse le risque technocratique. Il n'y a pas de mesure possible qui ne soit pas portée politiquement* »⁴⁵. C'est cet échange quotidien qui permet de se poser, avec la question du « comment », celle du « pourquoi », ou, comme le formule Simon Munsch, DGS de la région Occitanie, « *être au plus près du pourquoi* », et donc pouvoir rester dans ce que Simon Sinet définit comme le « *cercle d'or de*

42 Philippe Laurent, « Quels cadres dirigeants pour relever les défis de la République décentralisée ? », Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, séance du 4 février 2009, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/114000196.pdf>.

43 Entretien du 11 février 2021.

44 Entretien du 7 avril 2021.

45 Entretien du 15 février 2021.

l'innovation »⁴⁶. C'est ce que découvrent ceux qui arrivent, comme Philippe Mittet, aujourd'hui DGA en charge de l'éducation en Nouvelle-Aquitaine, après une carrière au sein de l'Éducation nationale :

*« J'avais très peu de temps pour parler au décideur final, au politique. Ici, cela arrive très souvent, toutes les semaines, sous une forme très intéressante : vous proposez, les élus vous challengent, on peut revenir vers eux. En tant qu'inspecteur d'académie ou conseiller de recteur, on était sous une forme beaucoup plus descendante. Le ministre décide et demande de mettre en œuvre. »*⁴⁷

C'est aussi ce que découvrent ceux qui, dans d'autres collectivités, connaissent ce lien de proximité avec les élus, mais n'ont pas encore eu l'expérience d'une action se déployant dans un vrai projet politique. C'est ce qu'explique un DGS de région ayant exercé auparavant la même fonction en département :

« En département, la part du politique était relativement faible. Quand je suis arrivé en région, tout a changé. Il y a finalement une différence de nature d'un échelon à l'autre. À la région, nous avons eu à répondre à une commande politique, à mettre en œuvre un programme. Ce qui pouvait ne pas aller de soi s'est avéré extrêmement enrichissant. »

Une question d'équilibre

« *C'est cet équilibre-là qui est intéressant* », souligne Nicolas Pernot. C'est effectivement une question d'équilibre, qui peut facilement être rompu, dans un sens comme dans l'autre. Un président de Conseil départemental, inquiet de voir la région à laquelle il appartient se refermer sur elle-même, considère qu'elle est « *verrouillée par la technocratie* ». Plus souvent, c'est le reproche de la trop grande politisation qui est formulé à l'encontre de régions présidées par des personnalités fortes, désireuses d'imprimer une marque politique directe, par l'intermédiaire de cabinets omniprésents.

La question est évidemment centrale pour les DGS. « *C'est une question d'horlogerie* », nous dit l'un d'eux. « *Le cabinet gère le temps court, l'administration met en œuvre le moyen et le long terme. Il ne doit pas y avoir de conflit, mais cela demande*

46 Entretien du 12 mars 2021.

47 Entretien du 7 avril 2021.

une régulation quotidienne ». Pour Patrick Jouin, ancien DGS de la région Pays de la Loire :

« le couple DGS / président marche bien si l'exécutif n'adosse pas une double administration, à travers un cabinet qui ferait autre chose que de la gestion politique, de l'agenda. J'ai vu fréquemment des cabinets qui tentaient d'installer un contre-pouvoir, peut-être pour donner plus de pouvoir au président lui-même, mais c'est voué à l'échec, car cela ne peut pas produire de l'intelligence territoriale. »⁴⁸

Comme le résume Simon Munsch, « la plus-value du cabinet, c'est de tenir l'agenda institutionnel, de faire de la politique au quotidien. Ça n'est pas notre rôle, nous, nous faisons de l'action publique »⁴⁹. L'équilibre est donc subtil : les directeurs doivent être suffisamment associés à la vie politique de l'exécutif pour en percevoir les enjeux et s'en approprier la vision, sans pour autant confondre combat politique et politique publique, le temps du court terme et celui du moyen et du long terme.

2. Les hautes fonctions publiques au cœur de la crise et de la relance

2.1. Une action publique en partage ?

Quels rapports s'établissent-ils entre la haute administration de l'État et celle des régions, qui en est en partie issue ? Cette infusion de talents publics venus de l'État, et cette montée en compétence des administrations régionales, conduisent-elles à la mise en place de lieux d'échanges et de collaboration, formels ou informels ? La réponse à ces questions est essentielle pour avancer vers une meilleure articulation des acteurs publics.

Cette relation de travail s'établit d'abord avec les collègues « d'en face », dans les bureaux de l'État en région, avec le préfet de région, le SGAR, les différents services de l'État ainsi que ses agences et ses satellites. Le cadre politique de cette relation humaine et professionnelle peut changer en fonction des configurations, avec

⁴⁸ Entretien du 21 mars 2021.

⁴⁹ Entretien du 12 mars 2021.

des régions marquées par une opposition forte entre jacobins et girondins (Nouvelle-Aquitaine), une habitude d'adossement à l'État (Bourgogne-Franche-Comté), ou une tradition de coopération forte entre les acteurs publics (Bretagne). Mais dans tous les cas, c'est une relation de proximité, presque quotidienne, qui unit un DGS et « son » SGAR, en lien étroit avec l'autre couple, formé par le préfet de région et le président de région. Les hommes et les femmes se savent condamnés à s'entendre, mais partagent aussi un sens de l'intérêt général, une envie de trouver des solutions et une expertise administrative qui les placent sur le même terrain, celui d'une action publique en partage.

Mais un partage de plus en plus inégal. Avec des moyens financiers facilement mobilisables, des équipes formées à leur main (et parfois débauchées dans celle d'en face), une proximité immédiate avec le politique, les DGS et les DGA de la région semblent bien avoir reçu la meilleure part. Cette asymétrie grandissante met en crise la relation de coopération entre les deux partenaires. Au-delà de la question de moyens, relativement préservés au niveau régional, les représentants de l'État souffrent d'abord de la crise de l'État central lui-même et de ses dysfonctionnements grandissants. « Ils sont constamment mis dans une situation impossible », souligne un DGS, tandis qu'un autre relève que « le SGAR et la préfecture sont placés entre le marteau et l'enclume, entre une institution puissante et dynamique comme la région, et un État central qui ne répond plus, et à rien ».

Si l'État en région n'a pas les réponses, faut-il aller les chercher directement à Paris, en établissant des relations de collaboration avec les cabinets et les administrations centrales, où travaillent parfois d'anciens collègues ? Les instances de coordination existent, et travaillent : le ministère de la Cohésion territoriale et des Collectivités locales a vocation à jouer ce rôle de point d'entrée, mais la faiblesse de la coordination interministérielle mène vite à des impasses. Régions de France joue un rôle déterminant pour s'orienter dans les dédales politico-administratifs, mais le fonctionnement par négociation entre le gouvernement et une association représentant un type de collectivités ne remplace pas les relations de travail d'administration à administration, entre collègues, au service du politique mais à distance de la relation « quasi diplomatique » que l'État entretient aujourd'hui avec les représentants des grandes collectivités. Chacun essaie de trouver un chemin vers des interlocuteurs par ses propres moyens, comme lorsqu'un ancien DGA de région intègre un cabinet ministériel et qu'on peut s'adresser directement à lui. Au final, « on a toujours le sentiment que les choses se décident ailleurs, mais on ne sait pas où », résume un DGS, dans une expression que beaucoup pourraient reprendre à leur compte, à tous les niveaux de l'action publique.

Désespérés devant la boîte noire parisienne, les hauts fonctionnaires régionaux finissent par se sentir plus à l'aise avec la bureaucratie bruxelloise, comme l'explique Frédéric Ollivier, le DGS de la région Normandie :

« Bruxelles n'est pas un monstre froid. La Commission n'est pas une grosse structure, on connaît bien nos interlocuteurs, on les trouve quand il le faut, avec une vraie qualité d'écoute, des réponses rapides à nos questions. On peut obtenir facilement le déplacement d'un commissaire européen si on en a besoin. Finalement, nous avons une relation plus fluide et facile avec la Commission européenne qu'avec le gouvernement français. »⁵⁰

À Bruxelles, les hauts fonctionnaires régionaux expérimentent notamment une autre relation, entre une région et un centre politico-administratif qui a conscience d'être éloigné du lieu de mise en œuvre de ses politiques, et qui ressent le besoin d'échanger avec les acteurs locaux, en amont et en aval de la mise en place des dispositifs. Selon Olivia de Lasteyrie, qui représente la région Île-de-France à Bruxelles :

« les institutions européennes sont très ouvertes et même demandeuses de contacts avec des parties prenantes. Souvent, les gens de la Commission sont davantage intéressés par le fait d'avoir des retours d'expérience de nos acteurs ou nos élus plutôt que de parler de ce qu'ils font eux. En janvier, Valérie Pécresse a rencontré Frans Timmermans, et il a profité de cet échange pour lui poser de nombreuses questions précises. Il voulait du feedback concret qui puisse nourrir son travail. Nous sommes par ailleurs souvent sollicités pour des échanges informels afin de tester des idées et de savoir si les dispositifs envisagés pourraient correspondre à nos besoins. Il est assez courant que la Commission prenne ce genre d'initiative. »⁵¹

Pourquoi les hauts fonctionnaires français ne pourraient-ils pas briser la glace, si les bureaucrates de Bruxelles y parviennent ? Guillaume Boudy, secrétaire général pour l'Investissement, et ancien DGS de la région Auvergne-Rhône-Alpes, constate ce cloisonnement des univers et cherche à l'expliquer. « Un des problèmes fondamentaux de la méfiance, c'est l'ignorance mutuelle, et donc le soupçon ». Mais quel soupçon ?

« Le grand soupçon, je l'ai entendu de la part d'un jeune haut fonctionnaire, avec qui je travaillais sur le programme des 10 000 accompagnements d'entreprises, un programme de 80 millions d'euros où il s'agissait de confier

l'argent de l'État aux régions. « Attendez, ça va être le clientélisme à tous les étages ! ». Oui, de temps en temps il y en a, mais c'est marginal. Parce que le clientélisme ne paie pas dans la durée. »⁵²

L'État est-il toujours aussi étranger aux réalités territoriales, et fermé aux hauts-fonctionnaires qui en sont issus ? Pour Stanislas Bourron, le Directeur général aux collectivités locales (DGCL), « ce n'est plus aussi monolithique, les univers se mélangent », au sein de sa direction générale et au-delà⁵³. Dans l'État, c'est le corps préfectoral qui s'est ouvert le plus tôt et le plus largement aux anciens élèves de l'INET, qui en représentent aujourd'hui plus d'un quart des effectifs. Pour l'un d'eux, « la fonction publique territoriale n'a pas grand-chose à envier à la fonction publique d'État. Les fonctionnaires territoriaux sont en général appréciés, bien formés, pragmatiques, efficaces, opérationnels. À terme, ces fonctions publiques vont s'hybrider encore plus ». Se parler, travailler ensemble, au-delà des murs qui séparent les mondes de l'action publique, l'impératif est encore plus fort lorsque la crise frappe le pays tout entier.

2.2. Les hautes fonctions publiques à l'épreuve de la pandémie

La crise pandémique, et singulièrement les premières phases de confinement et de déconfinement du printemps 2020, ont représenté un moment de mobilisation intense, voire paroxystique, pour les hauts fonctionnaires de l'État comme pour ceux de la région, marqué par une intensité particulière de leur relation de travail. Au niveau régional, les deux couples clés du préfet et du président de région d'une part, du SGAR et du DGS de l'autre, sont les piliers de la réponse commune, avec des contacts quotidiens, qui engagent l'ensemble des services. Les DIRECCTE et les services régionaux en charge de l'économie se mobilisent pour mettre en place et relayer les dispositifs d'aide aux entreprises, identifier les plus fragiles, combler les failles entre les différents dispositifs. Malgré les conditions difficiles, les services généraux travaillent avec les directions régionales des Finances publiques pour accélérer considérablement les paiements des régions à leurs fournisseurs et renforcer ainsi leur trésorerie.

⁵⁰ Entretien du 21 mars 2021.

⁵¹ Entretien du 12 mars 2021.

⁵² Entretien du 7 avril 2021.

⁵³ Entretien du 30 mars 2021.

Au niveau national, la période est aussi marquée par des réflexes de coopération inédits, avec deux ministères placés en première ligne : celui de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, pour écrire en un temps record les ordonnances qui permettront à ces dernières de fonctionner dans ces circonstances exceptionnelles ; et celui de l'Économie et des Finances, avec lequel les régions travaillent pour conjuguer les efforts d'assistance au tissu économique, avec une contribution des régions au premier fond d'urgence, et la mise au point d'un dispositif à deux étages permettant aux régions d'intervenir de façon plus ciblée, en complément des aides automatiques versées par l'État en un temps record. À l'articulation des niveaux national et régional, Régions de France joue un rôle inédit dans la circulation de l'information, la mise en place d'une relation de travail avec les administrations centrales, et la coordination des administrations régionales, à commencer par les DGS qui forment entre eux un véritable collectif d'action.

En région, la mobilisation conjointe des hauts fonctionnaires de l'État et de la collectivité régionale se heurte pourtant à des obstacles de plusieurs natures. Techniques d'abord : inégalement préparées, les régions ont toutes pu mettre en place rapidement des moyens de communication adaptés, alors que les préfetures de région ont dû, tout au long de la crise, coordonner des dizaines d'acteurs avec les seuls moyens de l'audioconférence. Inégales techniquement, les deux administrations le sont aussi dans leur capacité à capter l'information et à réagir aux circonstances. « On avait les infos réelles par Régions de France, eux les avaient huit jours après », note un DGS.

Privés d'information, les services de l'État en région sont surtout privés de capacité à agir de manière autonome, sous le poids de contraintes à la fois politiques et administratives qui handicapent les chances d'une véritable collaboration territoriale. Celle-ci ne peut alors se déployer que dans la discrétion (« quand on a réussi à commander des masques, on a topé en cachette avec le préfet pour lui en donner »), ou parce qu'un haut fonctionnaire a suffisamment de poids dans l'État pour créer ses propres marges de manœuvre. En témoigne Aurélien Rousseau, directeur général de l'ARS Île-de-France, conseiller d'État, en lien direct avec les cabinets de l'Élysée et de Matignon, et avec qui les fonctionnaires de la région Île-de-France vont travailler en confiance dès le début de la crise sanitaire.

Les accrocs à la coopération pendant la gestion de la crise soulignent l'urgence de travailler à de nouvelles articulations entre les hautes fonctions publiques, à commencer par un rapprochement des formations et un croisement des parcours, comme le demande Fabien Tastet, président de l'Association des administrateurs territoriaux de France :

« On l'a bien vu dans la crise pandémique : un directeur d'ARS, un préfet, un haut-fonctionnaire d'État et un haut-fonctionnaire territorial ne peuvent pas s'articuler dans l'urgence s'ils ne se connaissent pas, ou du moins s'ils ne connaissent pas leurs univers respectifs. En cas de crise, on ne peut pas se permettre d'avoir de la perte en ligne.⁵⁴ »

Ni pendant la crise, ni après, quand il faut relancer et reconstruire.

2.3. Les occasions manquées de la relance

Alors que la pandémie continue d'imprimer sa marque sur le pays, il faut déjà préparer la suite, et d'abord, la relance, avec un plan chiffré à 100 milliards d'euros, préparé par les équipes ministérielles au cœur de l'été, et annoncé le 3 septembre 2020. L'objectif est particulièrement ambitieux, parce qu'il est double : dépenser beaucoup et vite, pour relancer l'économie, mais aussi dépenser bien, pour transformer le tissu économique français et l'adapter au nouveau monde qui vient. Le champ des politiques concernées est très vaste, et recoupe en large partie celui des compétences des hauts fonctionnaires régionaux dont beaucoup, on l'a vu, viennent des ministères qui sont eux-mêmes à la manœuvre pour concevoir et mettre en œuvre ce plan baptisé France Relance.

Pourtant, au lieu de souder, la relance vient mettre encore plus de distance et de défiance. Dans cette relation complexe entre les hautes fonctions publiques nationales et régionales, elle vient brutalement modifier les équilibres, comme le décrit Marion Gust, la DGA en charge du pôle Développement économique et environnemental à la région Nouvelle-Aquitaine : « avec le COVID, les cartes ont été rebattues. À l'État, je n'avais appris qu'à gérer la pénurie. Tout à coup, l'État a beaucoup d'argent, et il veut refaire des choses, même s'il n'a plus les compétences »⁵⁵. Dans le domaine du soutien aux entreprises, la disproportion des moyens et l'efficacité de Bercy sont telles que la question de l'articulation des dispositifs paraît secondaire. Mais sur beaucoup d'autres sujets, l'afflux de l'argent du plan de relance vient percuter les dispositifs mis en place par les régions, au risque de doubler les dispositifs, brouiller les messages envoyés aux particuliers, aux entreprises et aux collectivités, construire dans l'urgence un dispositif temporaire au lieu de s'appuyer sur les compétences acquises dans la durée par les régions. C'est le cas par exemple sur les actions de décarbonation de l'industrie, où la Nouvelle-Aquitaine a investi dans la

⁵⁴ Entretien du 10 mars 2021.

⁵⁵ Entretien du 4 mai 2021.

durée et construit une relation de travail avec les industriels. « *Pourquoi ne pas se mettre autour d'une table ? Travailler main dans la main sur ces sujets, ça ne vient à l'idée de personne* », constate Marion Gust.

Quand ces lignes parallèles sont forcées de se croiser, et qu'il faut se mettre autour de la table, comme pour la préparation du Contrat de plan État-région, l'expérience du travail en commun est jugée désastreuse par la totalité des onze DGS interrogés, qu'ils viennent de régions traditionnellement défiantes vis-à-vis de l'État jacobin, comme la Nouvelle-Aquitaine, de régions plus à l'aise avec l'adossement à l'État, comme la Bourgogne-Franche-Comté, ou de la Bretagne, où les grands projets communs portés par les CPER ont modelé le territoire pendant des décennies. « *L'exercice en lui-même paraît complètement dépassé* », résume l'un d'eux, parce qu'il ne s'appuie plus sur un double travail politique et administratif permettant de faire émerger des stratégies communes. La verticalité des silos ministériels ne peut simplement plus s'articuler avec une vision territoriale portée conjointement par le préfet de région et les équipes de la collectivité.

Le blocage est-il politique ou administratif ? Difficile à dire dans un État où c'est l'enchevêtrement des deux instances qui, précisément, pose problème. Mais même lorsqu'un accord politique intervient au plus haut niveau, les hauts fonctionnaires régionaux doivent s'user dans de longues batailles administratives pour en obtenir l'exécution. Après l'accord intervenu à la fin du mois de juillet 2020 entre le Premier ministre et les présidents de région autour d'un transfert de 600 millions d'euros pour compenser une partie des pertes d'exploitation liées au premier confinement, et une fois déterminée la clé de répartition entre chaque région, le plus dur commence, comme le raconte un DGS :

« Cela a été une bataille de six mois, l'État voulait flécher l'argent sur les plans vélos, les lycées. Il nous fallait remplir des dossiers de subvention pour simplement recevoir l'argent que l'État avait décidé de nous verser pour compenser des pertes de recettes. Cela a été six mois de réunions avec les cabinets ministériels, et le problème a été réglé de treize façons différentes par les treize préfets de région. Il y a vraiment une absence de volonté de travailler ensemble, et derrière, il y a toujours le sentiment que l'État fait mieux que les régions, cette petite musique du procès en irresponsabilité, en tactique politicienne. »

Moins de deux ans après son arrivée comme DGA en région, une haute fonctionnaire résume ainsi son expérience de travail avec l'État dont elle vient : « *je suis déçue de voir la façon dont l'État se comporte. C'est dur pour moi, en tant que fonctionnaire, de voir ce mépris total pour les autres formes d'organisations publiques* ».

3. Serviteurs du bien commun, serviteurs du politique : vers une action publique en partage

De quels talents l'action publique a-t-elle besoin pour relever les défis de demain ? Et comment faire travailler ensemble les différents niveaux de cette action publique au service de l'intérêt général et de ceux que le suffrage a désignés pour le définir ? L'ouverture du chantier de la réforme de la haute fonction publique et l'urgence de préparer un nouveau chemin pour le pays après la pandémie font de ces deux questions la clé de notre réussite collective dans les années à venir.

En réalité, ces deux questions n'en sont qu'une. Car comment construire l'action publique du XXI^e siècle sans commencer par admettre qu'elle est menée par une pluralité d'acteurs qui doivent d'abord se connaître et se faire confiance pour engager une œuvre collective ? **C'est l'équation entre administration d'État et action publique qu'il faut déconstruire, parce qu'elle est devenue une fiction.** Les régions, par leur appartenance au monde des collectivités, mais aussi par leur taille et leurs ambitions, ont pour vertu de faire voler en éclat la dichotomie du national et du local, l'opposition entre le monde de l'intérêt général porté par l'administration, et celui des intérêts locaux portés par des élus. À chacun des échelons de l'action publique, ou plutôt dans chaque maillon de la chaîne des politiques publiques, **c'est précisément l'articulation entre projet politique et compétence administrative qu'il faut reconstruire.**

3.1. Hybrider les cultures, croiser les parcours

Le discours et les annonces du président de la République devant la Convention managériale de l'État, le 8 avril 2021, offre l'opportunité d'une réflexion fondamentale sur le rôle et l'organisation de la haute fonction publique⁵⁶. Mais au fait, pourquoi employer le singulier, alors qu'elles sont concernées dans leur diversité, et que c'est justement la question de leur unité et de leur diversité qui devrait être au cœur de cette réflexion commune ? Est-ce seulement au sein de l'État que peut se résoudre la question de la trop grande séparation entre les fonctions de conception et d'exécution, de la trop grande distance entre les citoyens et ceux qui les administrent ? Ou dans une nouvelle manière de penser l'articulation entre les différents lieux de l'action publique, et la circulation des talents administratifs entre ces instances politiques ?

⁵⁶ Intervention du Président de la République Emmanuel Macron à l'occasion de la Convention managériale de l'État, 8 avril 2021, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/04/08/intervention-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-l'occasion-de-la-convention-managériale-de-letat>.

Les dispositifs récemment mis en place pour enrichir le parcours des jeunes hauts fonctionnaires et les rendre plus familiers du « terrain » permettent de pointer les limites de cette approche centrée sur un État coupé de son environnement. L'envoi de jeunes énarques sur des « missions prioritaires », ou plus récemment sur des postes de sous-préfets à la relance, ne semble pas permettre un changement fondamental dans la manière dont ils perçoivent et conçoivent l'action publique. Cela semble également échouer à remédier à la méconnaissance profonde de la nature et de la légitimité des collectivités locales et notamment régionales au sein de la relève de la haute fonction publique d'État.

La suppression de l'ENA, la création de l'INSP et la redéfinition des parcours de formation des hauts fonctionnaires peut offrir l'occasion de s'emparer de cet enjeu, avec comme première étape la création d'un tronc commun entre les élèves de toutes les écoles de la fonction publique. Au-delà de la formation théorique, c'est le moment du stage qui permettrait sans doute une réelle prise de conscience, s'il s'effectuait au sein de collectivités locales, et non pas seulement en préfecture. Mais la réforme la plus fondamentale serait sans doute la plus simple : la fusion de l'ENA et de l'INET, prenant acte de l'unité fondamentale du métier qui consiste à servir un élu pour lui offrir les outils dont il a besoin pour mettre en œuvre le projet politique qu'il a présenté à ses électeurs, qui combine nécessairement la compréhension intime des différentes échelles de l'action publique.

Au-delà de cet enjeu de la formation, c'est la question des parcours entre ces mondes encore largement séparés qui se pose, pour renforcer le jeu collectif de l'équipe France. « *Je suis très régionaliste depuis que je suis passé en région* », explique Guillaume Boudy, aujourd'hui secrétaire général pour l'Investissement, où il veille à impliquer les régions dans la conception et la mise en œuvre des grands appels à projets. Avant son expérience en Auvergne-Rhône-Alpes, c'est en Savoie, comme DGS du Conseil général, qu'il a acquis le goût d'une action publique de proximité. « *Ma première expérience était à Chambéry. Ça a été un chemin de Damas, une révélation. Je me suis retrouvé dans des réunions cantonales en Haute-Maurienne, des gens qui vous racontent leurs problèmes de vie quotidienne* »⁵⁷. Une révélation qui le conduit à chercher et à obtenir lui-même le suffrage des citoyens en tant que maire de Suresnes.

« *Passer d'un côté à l'autre, c'est très important pour voir les modes de fonctionnement de chacun. On ne le fait pas assez* », souligne Marion Gust, récemment passée du ministère de la Transition écologique à la région Nouvelle-Aquitaine. On l'a vu, ces parcours de l'État vers les régions ont tendance à s'intensifier. Mais comment permettre de nourrir d'autres parcours, qui viendraient irriguer l'État des talents révélés dans les régions ? Certaines initiatives vont déjà en ce sens, comme le Cycle des hautes études de service public (CHESP), lancé en 2021, et ouvert à une quinzaine de profils issus des collectivités territoriales, pour une formation qui permettra de postuler plus facilement sur des postes à responsabilité au sein de l'État.

En supprimant les corps, la réforme de la haute fonction publique annoncée par le président de la République offre une opportunité historique pour mettre en œuvre de nouvelles circulations entre les différents mondes de l'action publique, si elle ne se limite pas aux seules frontières d'un État qui n'en est plus aujourd'hui que l'un des acteurs, même s'il est plus central que jamais.

3.2. Repenser la question des talents publics

Cette diversité des acteurs publics n'est pas seulement une donnée, c'est aussi un atout, pour repenser et reconstruire le rôle des hauts fonctionnaires dans un monde où le politique paraît ne plus avoir à sa disposition les leviers d'action qui pourraient lui permettre de retrouver une prise sur le réel.

C'est sans doute l'une des leçons que l'on peut tirer de la manière dont les équipes administratives régionales, recrutées pour la diversité de leurs expertises et de leurs expériences, réunies autour d'un leadership politique, réinventent l'action publique et retrouvent le goût du service de l'intérêt général. L'enjeu n'est donc pas d'opposer les intérêts corporatistes des diplômés d'une école par rapport à une autre, mais de concilier la capacité à attirer les talents les plus divers, et la nécessité de consolider une culture commune du service public, qui ne peut s'inscrire que dans la durée de parcours de vie et le temps long des cultures administratives. Concilier l'intelligence qui vient du dehors, et celle qui naît du dedans, de ces corps qui, par leur rigidité, créent aussi des espaces de liberté par rapport aux modes et aux injonctions du moment. Concilier la liberté des parcours individuels, et l'ancrage des vies institutionnelles.

De ce point de vue, le défi le plus urgent est sans doute celui de la transformation numérique, où le manque cruel de talents au sein des administrations publiques constitue un handicap mortel pour notre pays. Faut-il donner des cours de code aux

⁵⁷ Entretien du 16 avril 2021.

futurs isapistes ? Adapter les écoles des ingénieurs de l'État pour former plus massivement et essaimer dans l'ensemble des administrations ? Ou permettre aux talents du monde de l'entreprise ou de la société civile qui veulent servir le bien commun de prendre pied dans la haute administration sans se heurter au plafond de verre qui bloque ceux qui n'ont pas les sésames du monde ancien, encore indispensables dans ce qui devrait être un monde ouvert ? Point de rencontre de la culture juridique administrative et de celle des ingénieurs, tout en faisant une place aux francs-tireurs du nouveau monde numérique, on verra que certaines régions ont ouvert la voie, même s'il reste tant à faire, et le plus vite possible.

3.3. Construire les lieux du travail en commun

Parallèlement à ce travail d'hybridation et à la création de ces nouveaux parcours, dont l'effet culturel prendra du temps, il faut inventer les lieux d'un vrai travail en commun des administrations, non pour contourner le politique, mais pour le servir plus efficacement. Un dialogue politique régulier de haut niveau entre les régions et les ministres ne sera fructueux que s'il permet de créer, en parallèle, de vrais groupes de travail dont l'objet ne sera pas de négocier, mais de travailler, d'échanger, d'imaginer les dispositifs, d'en évaluer les effets. En même temps qu'il faut clarifier l'articulation des légitimités politiques, il faut construire les lieux du travail en commun des administrations, non pour construire une alliance des « États profonds », mais pour concevoir les outils qui permettront demain aux décideurs politiques, à chaque niveau d'action, de pouvoir actionner des leviers d'action efficaces, complémentaires et articulés entre eux.

Les chantiers sont nombreux, mais de tous les dossiers à poser sur la table de travail commune, c'est sans doute celui de la transformation de l'action publique elle-même, dans toutes ses composantes, qui est le plus urgent. Pour la réaliser, il est nécessaire d'être capable d'identifier les ressources des uns et des autres, optimiser l'exploitation des financements publics, éviter les doublons, investir ensemble sur les enjeux essentiels tout en évitant la sur-administration chronique d'un pays où les strates d'action publiques n'en finissent pas de s'empiler les unes sur les autres. **La réforme de l'État et la réforme de la gouvernance territoriale sont inséparables l'une de l'autre, et elles ne peuvent être menées que par un travail commun de tous ceux qui ont le service public en partage.**

LES RÉGIONS, LABORATOIRES DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE

Ce qui attire ces nouveaux talents aux profils si divers au sein des équipes de la région, c'est la capacité d'agir, et l'opportunité d'écrire sur une page blanche de l'action publique. Mais trouvent-ils, en arrivant dans l'administration régionale, un outil capable de porter cette ambition, ou une bureaucratie cloisonnée orientée vers la reproduction ? La question est essentielle pour l'efficacité de l'action publique régionale, et pour l'avenir des régions elles-mêmes : s'il s'agit de substituer une bureaucratie à une autre, la force d'attraction du modèle régional, et sa crédibilité dans sa prétention à exercer de nouvelles responsabilités ou de nouvelles compétences, s'en trouveront amoindries.

Cette prise de conscience du fait que leur capacité d'action externe était déterminée par leur organisation interne a poussé certaines régions à faire de leur transformation managériale et numérique une priorité. À l'heure où ces mandatures s'achèvent, quel bilan établir de ces expériences, et quelles leçons en tirer, sur un plan plus général, pour la réforme de l'action publique, pour la transformation de toutes nos organisations ? Les défis que doivent relever les régions s'inscrivent en effet dans le cadre plus large des bouleversements à l'œuvre dans l'ensemble de la société⁵⁸.

⁵⁸ Sur les enjeux de la transformation des organisations et notamment des entreprises, voir Batoul Hassoun, Natalie Rastoin, *Un caillou dans la chaussure. L'humain au cœur de l'entreprise*, Paris, 2020, Éditions de l'Observatoire.

1. 2016-2020 : des régions aux prises avec les enjeux de transformation

1.1. « Nous sommes encore très technocratiques ». La bureaucratie régionale

On l'a vu, la force des régions vient notamment de leur capacité à attirer des talents extérieurs au monde de l'administration pour contribuer au déploiement de l'action publique. Bien souvent, leurs rapports d'étonnement expriment un choc face à un univers bureaucratique qui paraît écrasant et paralysant, et qui parfois le reste. Désireux de s'engager pour le service public après six ans passés en Amérique du nord, Ulysse Dorioz se souvient avec effroi de son arrivée à la région Île-de-France en 2016 comme chargé de mission, de son bureau en sous-sol, de l'archaïsme des équipements informatiques comme des rapports hiérarchiques. « J'ai compris qu'on ne m'attendait pas, qu'on n'avait pas besoin de moi, et que je n'allais pas changer grand-chose »⁵⁹. Même choc pour Caroline Porot lors de son arrivée à la région Grand Est, en même temps que Jean Rottner, avec comme mandat d'en opérer la transformation numérique :

« J'ai trouvé en 2017 un ensemble d'une grande complexité. Comme dans toute grande organisation, on doit faire face à une certaine inertie parce qu'il n'est pas facile de modifier un mode de fonctionnement qui implique 7 500 collaborateurs. C'est aussi lié à une sorte « d'ADN administratif » qui a toujours privilégié le temps long, l'expertise pointue et une forme de répétition de l'action. À ces silos techniques s'ajoutent des rapports très hiérarchisés, une difficulté à organiser la circulation de l'information et même, parfois, une forme de compétition entre les directions, encouragée par leur autonomie d'organisation.⁶⁰ »

Les pionniers de la 27^e région

Le constat n'est pas nouveau, et il a fait naître les premiers projets de transformation publique après 2004, au moment où les régions changent d'échelle pour mettre en œuvre les nouvelles compétences qui leur sont dévolues. C'est en nouant un partenariat avec ce qui était alors l'Association des Régions de France que Stéphane Vincent a pu lancer la 27^e région en 2008, comme réseau d'expérimentation

59 Intervention au HUBFORUM 2020, <https://hubinstitute.com/2020/DigitalRH/HUBFORUM/Transformation/Replay-MBADMB-VincentMontet-RegionIleDeFrance-UlysseDorioz-competence-teletravail>.

60 Entretien du 14 avril 2021.

et d'innovation pour les acteurs publics, avec le soutien de neuf régions et des financements européens :

« La 27^e région est née d'une discussion avec Alain Rousset quand il était à la tête de l'ARF, et Christian Paul, alors VP de la Région Bourgogne. On était tous en état de frustration par rapport à nos situations, où qu'on soit on avait du mal à faire bouger les lignes. L'idée était de créer un labo de recherche-action, investir dans de la R&D publique. C'est là qu'a démarré notre aventure.⁶¹ »

Une aventure dans laquelle quatre régions s'engagent particulièrement : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bourgogne-Franche-Comté, Champagne-Ardenne et Pays de la Loire. Dans les régions qui ont tenté cette aventure, les lignes ont-elles réellement bougé ? En Bourgogne, la démarche a permis le développement du projet « Villages du futur », qui a préfiguré les actions de revitalisation des bourgs ruraux, mais a mis longtemps avant de s'attaquer à l'organisation interne de la région, avec la création d'un laboratoire d'innovation au sein de la délégation à la modernisation de l'administration⁶². En Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'équipe engagée dans le projet pose les bases de ce qui deviendra, après 2016, le projet *Smart-région*⁶³. Le projet « Réacteur Public », lancé en 2014, qui devait sceller l'alliance de l'État et des régions au service de la transformation publique⁶⁴, s'est soldé par un échec⁶⁵. Avant 2016, la transformation publique reste une utopie portée par quelques militants souvent isolés, dans les régions comme ailleurs.

« On a créé des monstres ». L'impact des fusions

Or, les fusions opérées par la loi du 16 janvier 2015 ne font, dans un premier temps, qu'alourdir et complexifier les administrations régionales concernées. À Bordeaux, Béatrice Chassaing a été directrice de l'enseignement supérieure et de la recherche entre 2000 et 2008, avant de partir six ans dans le réseau de la diplomatie scientifique française :

61 Entretien du 3 mars 2021.

62 Entretien avec Sophie Valdenaire, 8 mars 2021 ; entretien avec Christian Paul, 17 mars 2021.

63 Entretien avec Gino Bontempelli, 29 avril 2021.

64 « Réacteur public : État et collectivités s'unissent pour mieux innover », <https://www.modernisation.gouv.fr/home/reacteur-public-etat-et-collectivites-unis-pour-mieux-innover>.

65 « Malgré quelques initiatives structurantes à haut niveau -dont Etalab au niveau du système d'information de l'État – la culture de compétition et de défiance a encore la vie dure entre l'État et les collectivités, entre institutions, entre les territoires, entre échelons, entre services », Stéphane Vincent, « La 27^e Région, 10 ans d'utopie concrète », 28 août 2018, <https://www.la27eregion.fr/la-27e-region-dix-ans-dutopie-concrete/>

« Je suis revenue juste avant la fusion. Ça n'était plus la même entité, la fusion a eu un impact considérable sur l'administration, les modalités de travail. On a changé de façon de travailler, on est devenu une grosse administration. Le président nous demande toujours d'être sur le terrain, en proximité avec les territoires. Mais nous avons été un peu plombés par cette réforme territoriale, nous sommes devenus plus gros, plus procéduriers, moins agiles. Sur trois sites, il faut des procédures, justifier ce qu'on fait, remplir des tableaux Excel.⁶⁶ »

Dans les régions fusionnées, le changement principal porte notamment sur la capacité à communiquer de façon directe et personnelle. C'est ce que perçoit Caroline Porot en arrivant à la région Grand Est : « La fusion entre les trois régions a complexifié les circuits de décision et anonymisé les rapports. Dans les régions Alsace, Lorraine ou Champagne-Ardenne, tout le monde se connaissait peu ou prou. Là, on se retrouve avec une énorme machine, où on a parfois du mal à savoir qui fait quoi »⁶⁷. On le verra, ces grandes régions ont développé des réseaux de proximité, en multipliant des antennes ou des « maisons de la région », qui la confrontent désormais à des problématiques familières de l'administration de l'État, mais jusqu'ici inconnues : l'articulation entre un échelon de terrain et « le siège ». Circulation de l'information, circuits de validation, enjeux de transversalité, autant de questions qui se posent désormais différemment à l'échelle régionale. Dans la région Grand Est, où douze Maisons de la région couvrent un territoire de 57 000 km², en complément du siège de Strasbourg et des Hôtels de région de Metz et de Châlons-en-Champagne, le besoin de « fluidifier le dialogue entre territoriale et centrale » a été rapidement identifié comme un enjeu supplémentaire.

1.2. Prendre le mammoth par les cornes.

Trois stratégies de transformation publique

Qu'elles soient ou non le fruit d'une fusion, les régions de 2016 sont toutes concernées par les enjeux de la transformation publique, et certaines choisissent d'en faire une priorité politique, avec des temporalités et des stratégies différentes.

Écrire sur une page blanche : le déménagement de la région Île-de-France

En Île-de-France, cette transformation managériale est pilotée par le DGS, et est étroitement liée à une transformation immobilière : le déménagement de l'ensemble des services de la région vers un nouveau siège, construit à Saint-Ouen. Dans les onze implantations parisiennes, pour la plupart dans le 7^e arrondissement, l'éclatement géographique nourrit le silotage administratif. « À Paris, tout le monde était caché derrière des portes fermées », se souvient Fabienne Chol, la DGA en charge des ressources humaines, arrivée en 2016 pour contribuer à ce projet de transformation aux côtés du DGS⁶⁸.

Dans ce projet global, débureaucratiser, c'est d'abord enlever les bureaux, et faire le choix de l'open space, qui cristallise les réticences et les résistances, mais finit par symboliser un changement de méthode et d'atmosphère de travail, un changement politique aussi, lorsque les salariés découvrent que les DGA ne disposent pas, eux non plus, de bureaux fermés. Au-delà des symboles qui ont leur importance, il s'agit de changer la culture administrative de la région, les pratiques managériales, les représentations du pouvoir. Un changement qui passe aussi par la réduction du nombre d'échelons hiérarchiques, la création de groupes de travail par métiers et d'un Campus des managers.

Cette révolution managériale va de pair avec une révolution numérique qui s'étend à l'ensemble des agents. L'équipement en ordinateurs portables et la généralisation du télétravail concerne essentiellement les personnels du siège, mais les 8 500 personnels des lycées, qui forment la grande majorité des agents régionaux, se sont aussi vu attribuer une tablette, servant notamment pour l'accès à une application permettant un contact aisé avec l'ensemble des services RH.

« Les agents des lycées sont totalement capables de se familiariser au numérique, ils vont plus vite que nous ! Pour passer à Teams, nous avons dû désapprendre Outlook. Eux, ce sont des natifs de Teams. À partir du moment où on ouvre, ils avancent ! Cela va me permettre d'anticiper la robotisation, d'identifier les possibilités d'évolution et de mobilité.⁶⁹ »

Dès juin 2021, l'expérimentation d'une application métier sera lancée, pour permettre à tous les agents de ménage de suivre leur planning et reporter les incidents à leur hiérarchie, en temps réel.

⁶⁶ Entretien du 12 avril 2021.

⁶⁷ Entretien du 14 avril 2021.

⁶⁸ Entretien du 13 avril 2021.

⁶⁹ Idem.

En Nouvelle-Aquitaine, de la crise sociale à la transformation de l'organisation

Beaucoup de ces éléments se retrouvent dans l'action engagée par la Nouvelle-Aquitaine, dans un contexte différent, celui d'une fusion complexe opérée dans un environnement managérial et numérique qui ne l'était pas moins. Deux ans après le rapprochement entre les structures régionales, le manque d'outils numériques communs est l'une des difficultés majeures rencontrées par des agents répartis sur trois sites différents, et le malaise se traduit par une crise sociale, et l'occupation de l'Assemblée régionale en séance plénière, en novembre 2017.

« Là, le président a pris conscience que son administration n'avait pas suivi », note Déborah Autheman⁷⁰. Une prise de conscience politique qui débouche sur une transformation de l'organisation administrative : la création d'une structure transversale, placée directement auprès du DGS, chargée de mener une transformation profonde de l'administration régionale sur le modèle du SGMAP. La Délégation générale à la transformation, au pilotage et à la modernisation (DGTPM), qui compte une vingtaine d'agents, est donc une structure placée « à côté », avec comme mission de piloter à la fois la transformation numérique, avec la DSI, et la transformation managériale, avec la DRH. C'est aussi une structure « au-dessus », grâce à un portage politique au plus haut niveau, par le président qui vient lui-même en comité technique pour porter la création de la délégation.

Trois ans après la création de la DGTPM, la région a largement rattrapé son retard numérique et managérial, et tente d'ouvrir d'autres chantiers, comme l'introduction de la démarche de design de service, la définition d'une stratégie de présence territoriale de la région, ou la mise en place d'une gouvernance de la donnée. Après avoir paré au plus pressé, il s'agit de porter la transformation à un niveau plus global.

Le Grand Est, nouvelle frontière de l'action publique

Dans le Grand Est, cette ambition de transformation s'est affirmée plus tard, mais avec une ambition très forte, et un investissement massif. En plus des difficultés et des défis également issus d'une fusion de trois régions entre elles, c'est la nécessité de « faire région », dans un périmètre qui ne possède plus d'évidence historique ou géographique, qui pousse à la transformation, pour passer de la région de Fichte à celle de Renan, d'une entité définie par une culture à une communauté de destin fondée sur une unité d'action et de projet.

La transformation managériale et numérique de la nouvelle région fait donc partie des priorités de Jean Rottner lorsqu'il accède à sa présidence à l'automne 2017. Il emmène avec lui son ancienne directrice de cabinet à la mairie de Mulhouse, Caroline Porot, avec mission d'élaborer un Livre Blanc sur la transformation numérique qui recommande notamment la création d'une cellule d'innovation directement rattachée à la Direction générale des services. « Nous sommes partis de zéro, deux ans après nous étions trente »⁷¹. Trente agents placés dans une situation stratégique. Le positionnement de la Délégation à l'innovation et à la modernisation de l'action publique (DIMAP), créée au 1^{er} janvier 2019 est similaire à celui de la DGTPM de Nouvelle-Aquitaine, et ce n'est pas un hasard : les deux DGS de l'époque, François Bouchard dans le Grand Est et Jean-Baptiste Faurou en Nouvelle-Aquitaine, sont liés et ont échangé sur ces enjeux. C'est donc de région à région que se transmet désormais le relai de la transformation publique venu du SGMAP. Et c'est Clément Cambon, un autre ancien du SGMAP qui arrive à la région Grand Est en avril 2019 pour prendre la tête de la structure, avec trois missions principales : mettre en place une politique de la donnée, introduire les méthodes du design de service, et mettre en œuvre la transformation numérique.

Au même moment, la région lance également une école de management interne, qui prend le nom de Manag'Est. Elle aussi s'inscrit dans le contexte de cette fusion contestée et de la nécessité de créer une nouvelle culture interne pour « faire région » malgré l'éclatement géographique des structures. Comme pour la DIMAP, la commande politique vient directement du président de la région, qui souhaite imiter les écoles de managers mises en place par les CCI pour leurs entreprises membres. Suivi de près par le DGS, le projet est niché au sein du secrétariat général, sans être rattaché directement à la DRH, pour faciliter la transversalité. Comme dans les autres projets de transformation, il s'agit d'une structure « à côté » qui peut jouer le rôle de tiers de confiance, mais portée par une volonté politique qui garantit le droit de créer des espaces libérés des contraintes hiérarchiques et des autocensures.

Et cela commence par une libération de la parole : avec quatre premiers ateliers, qui réunissent 120 personnes, en mélangeant les agents des lycées et ceux du siège, puis avec près de 200 entretiens individuels menés par Guillaume Colinmaire, qui lance et dirige le projet. « Je suis venu avec un arbre des problèmes et des besoins. J'aurais pu apporter un divan, il y avait un côté un peu cathartique. En tous cas ça crée un lien très fort, une vraie proximité »⁷². Très vite, la mission de Manag'Est

⁷¹ Entretien du 14 avril 2021.

⁷² Entretien du 17 mars 2021.

⁷⁰ Entretien du 11 mars 2021.

dépasse la commande initiale, centrée sur la formation, pour déborder vers la question de l'innovation, et donc travailler en lien étroit avec l'équipe de Clément Cambon. « *On a fait du dépassement de fonction* », et mis en pratique l'objet même de la démarche : passer d'une logique attributive à une logique contributive, partir des besoins plutôt que de l'organigramme.

2. « La crise a provoqué un vrai basculement » : l'administration régionale en temps de pandémie

Lorsque la crise pandémique frappe l'est de la France dans les premiers mois de l'année 2020, la région Grand Est a donc posé les bases de sa transformation managériale et numérique, avec de vrais succès, mais encore beaucoup de résistances, par exemple sur la question du télétravail. Une première expérimentation est menée avec 80 agents, au début de l'année 2020. En Grand Est comme ailleurs, le choc de la crise du COVID-19 va changer totalement la donne⁷³.

2.1. Administration confinée, administration libérée

La crise pandémique, c'est d'abord le confinement du 17 mars 2020, et donc un basculement brutal vers le télétravail pour toutes les administrations. Un bouleversement qui, selon les cas, est venu consacrer, accélérer ou amorcer la transformation des modes de travail.

Dans certaines régions, le basculement s'est fait de façon particulièrement aisée. C'est le cas en Provence-Alpes-Côte d'Azur, où l'ensemble des agents avait été doté d'un ordinateur portable et d'une solution de travail collaboratif, dans le cadre d'un plan de modernisation lancé deux ans auparavant. C'est aussi le cas en Île-de-France : préparé tout au long de l'année 2017, expérimenté par 200 agents dès l'automne 2017, le télétravail est déjà pratiqué par 77 % des agents du siège en janvier 2020. Les grèves des transports de l'année 2018 avaient aussi été l'occasion de tester un fonctionnement à distance pour la plupart des opérations de gestion, et de préparer ce qui, en mars 2020, était pour beaucoup d'autres un saut dans l'inconnu.

⁷³ Sur l'impact de la crise pandémique sur les organisations publiques, voir Laurent Sorbier (dir.), *Vers une nouvelle résidence des acteurs publics ?*, Série Beyond, juin 2020, <https://www.groupeonepoint.com/wp-content/uploads/2021/01/beyond-secteurpublic-laurent-sorbier-onepoint-vf.pdf>

Dans d'autres régions, le basculement en télétravail a permis de passer en quelques jours de l'expérimentation à la généralisation : dans la région Grand Est, « *avec la pandémie, on a explosé tous les freins d'un coup* », explique Caroline Porot. Dans ce contexte marqué par l'urgence, le travail de transformation numérique et managériale entrepris depuis 2017 et accéléré en 2019 a été décisif pour accompagner le passage au télétravail des 1 600 agents des sièges. La rédaction en urgence d'un « Guide du manager en situation exceptionnelle » par les équipes de Clément Cambon et Guillaume Colinmaire en est un exemple emblématique⁷⁴. Lors du comité de direction exceptionnel tenu le dimanche 15 mars, la décision est prise de rédiger un document permettant d'accompagner les managers dans la mise en place du travail à distance. Dès le mardi matin, le guide est diffusé à l'ensemble des agents, et circule rapidement à l'extérieur, dans les collectivités et dans les services de l'État.

Le passage au télétravail s'accompagne de toute une série d'évolutions dans les outils et les modes d'organisation, comme la distribution d'ordinateurs ou de téléphones, le déploiement d'outils de communication et de travail collaboratif comme Teams, ou l'introduction du parapheur électronique. Mais il dépasse largement les questions de connexion ou d'équipements, et engage une révolution managériale profonde, basée sur la confiance, la responsabilisation et une approche par objectifs. Il implique aussi une transformation complète de la communication interne, véritable nerf de la guerre de l'organisation à distance en situation de crise.

Ce qui a changé aussi, dans ces administrations régionales plongées dans la crise sanitaire, c'est que des hiérarchies et des organisations gravées dans le marbre sont soudain devenues obsolètes. « *Le mode projet a pris le pas sur l'organigramme* », se souvient Clément Cambon. L'éternel combat contre la logique des silos a pris un tour inattendu, face à la multiplication des urgences internes et externes, et à une évidence qui n'en était jusqu'ici pas une : « *on a besoin de nous* ».

2.2. « La région est descendue de son piédestal » : quand la région rencontre ses usagers

La crise pandémique a en effet été un tournant dans la lutte pour installer **une culture de service au public** dans les administrations régionales, et achever le passage d'une culture du schéma à une culture du service à l'utilisateur, dans ses trois occurrences : les particuliers, les entreprises, et les autres collectivités. « *Pour les agents,*

⁷⁴ https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors_collections/guide_manager_teletravail_externe_region_Grand_Est.pdf

cela a été compliqué à admettre », explique Laurent Vercruysse, le DGS de la région Hauts de France, qui développe de manière volontariste de nouveaux services aux usagers depuis le début du mandat. Il compte notamment à son actif l'aide à la garde d'enfants pour les personnes en recherche d'emploi, où l'accompagnement des demandeurs d'emploi par le service « Proche Emploi ». « Il y avait une réticence à ce changement culturel, et à cette transformation du positionnement de la région vis-à-vis de la population. C'est admis aujourd'hui, mais cela a été culturellement compliqué »⁷⁵.

Avec le confinement et toutes ses conséquences, tout a définitivement changé. C'est ce qu'a observé Antoine Foucault en Occitanie :

« La crise a provoqué un vrai basculement. Les régions ont été mises sous pression par les usagers. Il a fallu aider des dizaines de milliers d'entreprises, des associations, de nombreux agents ont fait évoluer leurs activités, leurs compétences, voire pour certains presque changé de métier d'un jour sur l'autre, pour se prêter main forte et répondre aux besoins des usagers. La région a fini de descendre de son piédestal, elle est devenue une vraie collectivité de terrain. »⁷⁶

2.3. De la gestion de crise à la culture du RETEX

Il y a la crise, et puis il y a ce qu'on en fait. La manière dont est opéré le retour sur les mois les plus aigus de la crise est elle-même révélatrice de l'état d'esprit managérial, selon que les leçons soient tirées sous forme de rapport d'inspection, ou sous forme de retour d'expérience, ou « RETEX »⁷⁷. Dans un cas, un regard hiérarchique qui vient d'en haut pointer les dysfonctionnements et déterminer les responsabilités ; dans l'autre, un exercice collectif où la projection vers l'avenir est déjà engagée dans la démarche. Dans le *Guide du management à distance en situation exceptionnelle* de la région Grand Est, diffusé dès le 17 mars 2020, l'importance d'effectuer un RETEX à la suite de la crise est déjà mise en lumière. Dans la région AuRA, le DGS, Philippe Bailbé, de formation militaire, et donc rompu à la culture du retour d'expérience, en mène à plusieurs niveaux au sein des services de la région après les premiers mois de crise :

« À la reprise en janvier (2021), j'ai réuni tous les membres de cet État-major de crise, une trentaine de personnes, qui se sont toutes exprimées les uns après »

⁷⁵ Entretien du 16 mars 2021.

⁷⁶ Entretien du 25 mars 2021.

⁷⁷ Sur l'objectif et la méthode des retours d'expérience au sein des services de l'État, voir le Guide méthodologique « La conduite du retour d'expérience, éléments techniques et opérationnels », Direction de la défense et de la sécurité civiles, Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, MIAT/DDCS/SDGR/BAPC, juillet 2006, http://www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/07/guide_methodo_REX.pdf

les autres. C'était important pour consolider cette constitution du collectif. La DRH appuyée par l'ARACT⁷⁸ a conduit un RETEX plus global sur l'année écoulée, pour voir comment une grande administration continue de fonctionner pendant une crise, et voir comment on a fait évoluer notre protocole de télétravail.⁷⁹ »

Car l'enjeu est bien là : ne pas perdre les réflexes acquis au moment de la crise, préparer un retour à la normale qui ne doit pas être un retour à l'antérieur⁸⁰.

Pour réagir à la crise, puis maintenir cet élan, les militants de la transformation publique se mettent en réseau pour agir, s'informer, échanger. C'est en mars 2020, en plein confinement, que Caroline Porot lance, depuis le Grand Est, un groupe WhatsApp intitulé « Innovation territoriale ». Il compte aujourd'hui environ 75 membres, appartenant à plusieurs types de collectivités, dans toute la France. « On mélange un peu tout le monde », sur un mode informel, avec des visioconférences mensuelles où chacun peut exposer son projet, demander de l'aide ou des conseils⁸¹. D'autres initiatives se concentrent, elles, sur l'échelon régional : depuis la région Occitanie, Antoine Foucault anime également un réseau informel, sous forme de tour de France de la transformation publique des régions, avec des réunions tous les trois mois sur un thème différent⁸². Autre initiative révélatrice de ce besoin d'action collective : depuis le début de l'année 2021, les écoles de management internes des collectivités locales se sont rapprochées, et une première réunion a rassemblé une cinquantaine de collectivités en France, et la création d'un réseau national est en cours⁸³.

3. Un mandat pour inventer l'action publique d'après

Comment capitaliser sur l'expérience de la pandémie et sur les projets mis en œuvre pendant la mandature qui s'achève pour poursuivre la mue de l'administration régionale ? Ce sera l'une des questions centrales pour les équipes en charge du prochain mandat, mais qui concerne plus généralement l'ensemble de la sphère publique.

⁷⁸ Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail.

⁷⁹ Entretien du 19 mars 2021.

⁸⁰ Dès le mois d'avril 2020, Christian Sommade, délégué général du Haut Comité français pour la Résilience nationale, souligne que « la réalisation des RETEX devra être une priorité et il est extrêmement important que toutes les organisations puissent faire le leur sur ce qui a fonctionné ou non aux différentes phases de la crise que nous connaissons ». Christian Sommade, « Point de situation et anticipation », 7 avril 2020, <https://www.linkedin.com/pulse/point-de-situation-et-anticipation-christian-sommade/?originalSubdomain=fr>

⁸¹ Entretien du 14 avril 2021.

⁸² Entretien du 25 mars 2021.

⁸³ Entretien avec Guillaume Colinmaire, 17 mars 2021.

3.1. La transformation publique, un projet politique pour les régions

Les exemples de transformation de l'administration régionale les plus aboutis ont montré le rôle crucial de deux facteurs : un portage politique au plus haut niveau, celui du président, en lien étroit avec le DGS, et la capacité à attirer ou à faire émerger des personnalités fortes capables d'incarner le changement, et de jouer le rôle de garant de la démarche auprès de l'ensemble des agents concernés. Il s'agit donc d'articuler la verticalité d'une démarche portée au plus haut niveau, et l'horizontalité créée par des personnalités et des équipes qui apparaissent dégagées des chaînes hiérarchiques, capables de jouer le rôle de tiers de confiance, tout en jouissant précisément d'un appui politique sans faille.

Les prochains exécutifs en feront-ils une de leurs priorités politiques ? Il y a peu de chance que la thématique de la transformation administrative s'impose comme un thème central de la campagne électorale qui précède le scrutin du mois de juin 2021. Pourtant, c'est bien ce chantier-là qui déterminera la capacité des régions à agir sur le terrain, à construire des réseaux, **à faire preuve de réactivité, de transversalité, en un mot, à faire la différence et à créer la confiance.**

La capacité des régions à se projeter vers l'extérieur est en effet étroitement liée à l'évolution de ses modes d'organisation. La conduite du Grand Est Business Act en est un premier exemple : particulièrement ambitieuse dans sa volonté de mobiliser un grand nombre de partenaires de la région pour dessiner une perspective commune, l'opération a aussi été l'occasion de tester les nouveaux modes de travail interne des équipes, comme l'explique Guillaume Colinmaire :

« Nous avons accompagné le projet et nous en avons fait un véritable terrain d'expérimentation, en faisant travailler une de nos promotions sur les méthodologies à mettre en œuvre. On a senti que tous les partenaires sortaient des réunions avec le sourire, il y avait une espèce de symbiose, chacun s'intéressait aux projets des autres, contribuait. L'un d'eux nous a dit : « ça fait un bien fou dans cette période d'avoir ce type de fonctionnement ». ⁸⁴ »

Transformer l'organisation interne, c'est donc aussi transformer le rapport avec son réseau et lui ouvrir les portes de la région, au sens propre comme au sens figuré. Anticipant le maintien du télétravail à un niveau élevé, dans un bâtiment conçu de manière ouverte et modulaire, la région Île-de-France se prépare à devenir une « Station IDF », et à accueillir dans ses locaux certains de ses partenaires : chercheurs

travaillant en collaboration avec la région, entreprises du Club ETI Île-de-France, associations, etc. « Nous allons mettre l'espace libéré à disposition de ces parties prenantes, nous allons être plus proches de nos partenaires », jusqu'à partager un espace de travail commun⁸⁵.

Enfin, et c'est essentiel, la transformation des modes de fonctionnement internes des administrations régionales est un puissant facteur de crédibilité politique : lorsque la région Île-de-France réunit les entreprises du territoire pour évoquer les enjeux du télétravail, elle le fait en connaissance de cause, et sa position dans les échanges en est transformée. C'est tout le leadership de la région qui se construit ainsi sur des enjeux en apparence internes ou techniques.

Les régions ont donc, avec l'ouverture d'un nouveau mandat, l'opportunité d'affirmer ce leadership dans chacun de leurs territoires, mais aussi d'une manière collective, en illustrant la force du modèle régional : un échelon politique en prise directe avec son administration ; une capacité à articuler proximité et passage à l'échelle ; la liberté de recruter des équipes nouvelles et diverses pour mettre en œuvre cette transformation de manière transversale ; le contact direct avec des partenaires qui donnent sens à l'action publique et dont la confiance constitue la boussole du changement interne. « D'un espace clos, l'entreprise devient plateforme », écrivent Batoul Hassoun et Natalie Rastoin, décrivant les potentialités de la transformation des organisations privées⁸⁶. Les mêmes mots pourraient être employés à propos des régions et de ce que pourrait être leur ambition en matière de transformation interne.

3.2. L'échelon régional comme levier de transformation de l'État

D'un point de vue national, la question qui en découle est simple : **comment l'État peut-il s'appuyer sur ces expériences pour accélérer sa propre transformation ? Le chantier est immense, et il est d'abord culturel, voire psychologique, pour simplement pouvoir accepter de poser la question en ces termes.** Il implique également de repenser les différents échelons à l'œuvre dans la transformation de l'action publique au sein de l'État.

La priorité politique donnée à l'échelon départemental au sein de l'État déconcentré manque en effet le vrai lieu où peut s'opérer la transformation de l'action publique :

⁸⁵ Entretien avec Fabienne Chol, 13 avril 2021.

⁸⁶ Batoul Hassoun, Natalie Rastoin, op. cit., p. 179.

⁸⁴ Entretien du 17 mars 2021.

l'échelon régional. C'est au niveau des SGAR que se situe en effet la masse critique suffisante pour trouver des ressources et mener des projets ambitieux de transformation managériale et numérique. C'est là que des hommes et des femmes sont déjà à la manœuvre, pour pousser les équipes de l'État en région à bousculer leurs modes de fonctionnement. Ce sont les agents du SGAR en charge de la modernisation de l'administration, parfois adjoints au SGAR lui-même, ou chargés de mission.

Souvent, ils subissent une forme d'isolement psychologique et politique : au niveau régional, il est rare que les préfets ou les SGAR se passionnent pour les sujets de transformation interne, et en fassent la priorité de leur action. Au niveau national, ces petits soldats de la transformation publique n'ont pas réellement d'État-Major pour orienter les opérations et apporter les soutiens critiques. On pourrait imaginer un pilotage direct et volontariste par une cellule directement rattachée à l'Elysée ou Matignon, mais elle est encore à construire et même à imaginer. La DITP comme la DGAFP apparaissent lointaines. Le portage politique nouveau offert par la création d'un ministère de la Transformation publique pourrait changer la donne, au moins psychologiquement : le passage de la ministre dans une préfecture de région permet de faire passer une note ou un projet directement à un membre du cabinet. Mais l'essentiel reste à construire : un dispositif qui articule la verticalité d'une volonté politique relayée depuis le pouvoir exécutif national jusqu'à ses représentants dans le territoire régional, le préfet et le SGAR, et l'horizontalité d'une équipe capable de faire bouger les lignes internes, et de s'appuyer sur l'effet d'entraînement des régions engagées dans la même démarche.

Or, ce modèle-là est précisément en train d'émerger dans le Grand Est, l'un des territoires où l'action publique se transforme le plus vite, sous l'effet de plusieurs facteurs : un choc pandémique particulièrement violent qui bouscule les administrations dans leur fonctionnement et leur raison d'être ; une région qui affirme son leadership par l'ambition de sa transformation interne ; une préfète de région qui, depuis son arrivée en février 2020, affiche sa volonté de faire bouger ses services pour les rendre plus efficaces, et fait le choix de placer l'État aux côtés de la région pour traverser la crise pandémique. L'arrivée, en juin 2020, d'une nouvelle adjointe au SGAR en charge de la modernisation, Sylvie Siffermann, permet d'engager un ambitieux chantier de transformation interne des services de l'État, qui a commencé par un exercice systématique de RETEX entamé dès le mois de juillet 2020, et se poursuivra avec une réunion des douze préfets de département de la région le 1^{er} juillet 2021. Parmi les nombreux projets esquissés, plusieurs devraient être menés conjointement avec les équipes de la région⁸⁷.

⁸⁷ Entretien avec Sylvie Siffermann, 30 avril 2021.

On voit ici toute la force de cette conjonction des initiatives de transformation publique, par-delà la frontière qui sépare l'État et les collectivités locales. Pourquoi ne pas imaginer une telle conjonction au niveau national ? Un membre d'un cabinet ministériel déclare :

« On doit aussi poser la question de la transformation publique avec les collectivités territoriales. Aujourd'hui, c'est assez peu le cas. Il n'y a pas vraiment d'outil puissant qui permette de penser la transformation de l'action publique de façon collective, groupée. L'État ne s'en inspire pas assez, il n'y a pas de fertilisation croisée. C'est un dialogue qui n'existe pas aujourd'hui. »

Des échanges s'amorcent avec certains présidents de région ou leurs équipes. Même s'il restera peu de temps entre la mise en place des nouveaux exécutifs et la prochaine élection présidentielle, ces quelques mois peuvent être une fenêtre d'opportunité pour poser les bases de ce dialogue. Cette démarche nécessite en tous cas un véritable changement de posture dans les rapports avec les régions, comme avec les autres collectivités locales, parce que la transformation de l'État ne peut pas se penser sans elles, à l'heure où l'action publique est presque toujours partagée.

Au sein même de l'État, l'essentiel se joue dans la conjonction des deux éléments que nous avons identifiés comme la clé de la transformation interne menée dans certaines régions : une volonté politique affichée au plus haut niveau, et relayée tout au long de la chaîne hiérarchique, et un mandat explicite donné à des équipes constituées de personnalités fortes, capables de bousculer les fonctionnements établis, installées dans les échelons clés qui permettent une transformation effective de l'ensemble du système administratif. C'est à l'échelon régional, au sein des SGAR, qu'il est possible de créer des équipes dynamiques, qui puissent s'appuyer sur l'expérience des laboratoires d'innovation publique régionaux, mais surtout bénéficier d'un soutien politique qui leur permette d'entraîner avec eux l'ensemble des services et des agences de l'État.

Une chose est sûre : la transformation de l'action publique passe par la prise en compte des réalités humaines les plus concrètes, et par un leadership politique capable d'emmener des hommes et des femmes dans une aventure à la fois professionnelle et politique. **Porter l'action publique jusqu'au dernier kilomètre ne peut se faire qu'en transformant en profondeur l'endroit où ce voyage-là commence.**

IV

LES RÉGIONS ET LE NŒUD GORDIEN DE LA DONNÉE

Plaidant « pour une politique publique de la donnée », le rapport remis au Premier ministre par la mission dirigée par le député Éric Bothorel, en décembre 2020, souligne l'urgence de ces enjeux, et le rôle joué par les collectivités locales, et notamment les régions, dans le développement de l'*open data* des acteurs publics⁸⁸. De fait, depuis la mise en œuvre des exigences de la Loi pour une République numérique, mais aussi sur la base de leurs responsabilités en matière de données géographiques, les régions se sont engagées, avec des ambitions diverses et selon des rythmes inégaux, dans l'immense chantier du traitement, du partage et de l'exploitation des données. Qu'il s'agisse de l'usage des outils numériques au lycée, du dialogue avec la SNCF dans le cadre de la gestion des TER et de la préparation du passage à la concurrence, ou encore du suivi de la crise pandémique dans toutes ses dimensions, les données sont partout dans l'action des régions – ou devraient l'être.

Ce chantier est en fait double : il s'agit de mieux piloter et évaluer les politiques publiques, mais aussi de poser les bases d'une gouvernance qui permette de fédérer les acteurs et de créer la confiance pour partager les données. Même si leurs degrés d'investissement et de maturité sont encore très inégaux, les régions jouent désormais un rôle majeur dans ces transformations, sur ces deux fronts. Au sein de leurs propres structures, elles s'emparent de l'enjeu des données et parviennent parfois à mener à bien des transformations profondes et rapides, illustrant la capacité d'un acteur public à se saisir à bras le corps de ces enjeux, même si les obstacles sont nombreux. Au sein de leur territoire, elles commencent à structurer des espaces de partage de la donnée, en adoptant des stratégies différenciées d'une région à l'autre.

Peut-on tirer un premier bilan de ces initiatives, et de la manière dont elles contribuent à une possible dynamique collective ? Car dans ce domaine aussi, le jeu en équipe est essentiel, avec les autres collectivités locales⁸⁹, avec les acteurs privés, et avec l'État dont le rôle est indispensable pour mettre en cohérence les initiatives et articuler les ambitions⁹⁰.

1. Des mandats régionaux sous le signe de la donnée :

Si cette conscience de la donnée a fortement progressé depuis 2016, au moins dans certaines régions, c'est notamment parce que ce nouveau mandat a été celui de la mise en œuvre de deux dispositions législatives inégalement remarquées. Premièrement, la loi NOTRe de 2015, qui reconnaît aux régions la responsabilité de coordonner les initiatives relatives à l'information géographique. En second lieu, la loi pour une République numérique de 2016, qui instaure, notamment pour les régions, des obligations fortes en matière d'*open data*.

1.1. De la Géo-data à la data : l'information géographique comme « nœud gordien de la donnée »

La naissance d'une culture de la donnée au niveau régional, et la structuration de petits noyaux d'innovateurs au sein des administrations et sur leurs marges, sont liées au développement de la donnée géographique, depuis le début des années 2000. C'est à ce moment que se développent les premières initiatives d'observatoires régionaux qui travaillent sur les données géolocalisées, pierre d'angle d'un nouveau système de la connaissance territoriale. C'est le niveau européen qui vient structurer et accélérer ce mouvement : en instaurant une norme européenne de la donnée géographique, pour permettre l'échange des informations du sol à l'échelle de l'UE, la directive INSPIRE de 2009 va provoquer un changement d'échelle de la communauté des observatoires géographiques.

Cette première phase est souvent portée conjointement par l'État en région et par les Conseils régionaux, avec la création, dans chaque région, d'un CRIGE, ou Conseil régional de l'information géographique, et la multiplication d'observatoires reposant

⁸⁸ Rapport de la mission Bothorel, *Pour une politique publique de la donnée*, décembre 2020, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/12/rapport_-_pour_une_politique_publicque_de_la_donnee_-_23.12.2020_.pdf

⁸⁹ Jacques Priol, *Le big data des territoires : Open data, protection des données, smart city, civic tech, services publics... Les nouvelles stratégies de la donnée au service de l'intérêt général*, FYP Editions, 2017.

⁹⁰ Gilles Babinet, *Refondre les politiques publiques avec le numérique*. Administration territoriale, État, citoyens, Paris, Dunod, 2020.

sur des partenariats structurés autour de ces deux acteurs. C'est la coopération entre les régions et l'ADAE (Agence pour le développement de l'administration électronique), ancêtre de la DINUM, qui permet le développement de logiciels libres d'information géographique (comme Prodiges et GeOrchestra), puis les applications Géocatalogue et Géoportail. Cette structuration de la connaissance territoriale, qui reste largement sous les radars politiques, entre dans le domaine législatif à la faveur de la loi NOTRe, en 2015. Inquiets pour la pérennité des financements de ces activités, quelques militants de l'information géographique parviennent à inclure par voie parlementaire une disposition qui donne aux régions le rôle de coordonner l'élaboration et le partage de cette information géographique.

Le mandat régional qui vient de s'achever devait ainsi être celui de l'affirmation d'un leadership de la région dans un domaine apparemment marginal, mais en réalité stratégique. Un rapport de l'IGA de juillet 2020, sur *Les régions et la connaissance du territoire*, en dresse un bilan précis, et en demi-teinte⁹¹. Six ans après la loi NOTRe, seules les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bourgogne-Franche-Comté ont adopté une stratégie régionale de la connaissance territoriale. Dans certaines régions, comme la Bretagne ou les Hauts-de-France, le portage conjoint État-région continue de porter ses fruits, permettant aux pionniers de la donnée de se soutenir mutuellement, alors que leurs structures administratives respectives ne partagent pas nécessairement le même niveau de conscience des enjeux. Ailleurs, comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la région a clairement pris le leadership dans le cadre d'une stratégie ambitieuse : la structure partenariale du CRIGE est abandonnée et ses compétences intégrées au sein de la Délégation connaissance planification transversalité, directement rattachée au Directeur général des services. Une feuille de route est adoptée, avec comme objectif stratégique de passer d'une région-institution à une région-territoire⁹².

Si cette construction d'une culture de la connaissance géographique est importante, c'est qu'elle participe de l'avènement d'un nouveau régime de la donnée, et le passage de l'ère de la statistique à celle de la contribution⁹³. Ces transformations possèdent une dimension technique complexe qui peut représenter une barrière à leur appropriation, mais elles sont aussi éminemment politiques. Ce qui se joue ici n'est rien moins que la fin du rêve panoptique d'une vision globale par le haut, et donc une profonde transformation de l'action publique

91 Bruno Acar, Xavier Guiguet, Les régions et la connaissance du territoire, rapport de l'Inspection générale de l'Administration, juillet 2020, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/277349.pdf>

92 Stratégie régionale pour la connaissance du territoire, octobre 2017, région Provence-Alpes-Côte d'Azur, https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/fileadmin/user_upload/Accueil/Rapport-SRC-Octobre2017.pdf

93 Gilles Babinet, *Big Data, penser l'homme et le monde autrement*, Le Passeur Editeur, 2015.

elle-même. Comme le dit Chantal Adjriou, de la DREAL Hauts-de-France, à propos de la plate-forme Géo2France, celle-ci est « à la fois un outil et une communauté »⁹⁴ : en partageant un outil, une communauté d'acteurs liés par l'appartenance à un même territoire vont créer conjointement les données qui vont faire émerger la connaissance de ce même territoire. C'était déjà le cas de la donnée géographique, et cela le devient encore plus avec le glissement vers les données environnementales, qui s'appuie notamment sur les sciences participatives. D'une donnée produite selon des normes décidées de façon centrale, avec des enquêtes menées par des professionnels de la statistique, on passe à une donnée produite en réseau, construite en même temps qu'elle est rassemblée par une grande diversité d'acteurs.

Autre transformation fondamentale, **la géolocalisation des données en fait le levier d'une transversalité qui vient bouleverser les anciennes frontières des politiques publiques.** Le premier champ à être concerné est celui des données environnementales, en lui-même particulièrement vaste. Dans les Hauts-de-France, la démarche commence à s'étendre à l'ensemble des données, par exemple celles de la plateforme sanitaire et sociale, une structure importante dans la région, qui fait référence en matière de données attributaires sur la santé⁹⁵. « Il est intéressant que leurs données puissent être répertoriées, sans substituer un outil à un autre, mais pour articuler les niveaux d'expertise des uns et des autres, et construire ce nœud gordien de la donnée », analyse Chantal Adjriou⁹⁶. Dernière évolution, le développement des outils amène d'importants progrès dans la datavisualisation, et donc une appropriation plus facile à différentes échelles, et par différents types d'utilisateurs, des experts de la donnée au grand public en passant par les décideurs régionaux⁹⁷.

La donnée territoriale, pour quoi faire ?

Pour les régions, la donnée territoriale apparaît de plus en plus comme un levier, mais au service de quels enjeux ? Les réponses sont multiples, et se traduisent par des positionnements différents dans les organigrammes régionaux. En Île-de-France, les outils d'information géographique développés par la direction de la coordination et de la modernisation de l'action publique sont exclusivement à usage interne, pour analyser et piloter les politiques régionales, notamment sous l'angle de l'équilibre des territoires. « C'est la première chose qu'on nous demande », indique Michel Ruffin :

94 Entretien du 2 avril 2021.

95 <http://pf2s.fr/plateforme>

96 Entretien du 2 avril 2021.

97 Entretien avec Michel Ruffin, 6 avril 2021 ; entretien avec Léo Pouget, 18 février 2021.

« Cela permet d'identifier facilement les territoires « oubliés » par un dispositif, une politique publique ou encore une stratégie d'ensemble (comme le contrat de plan État-région ou encore le Schéma régional de développement économique). En croisant la représentation spatiale des interventions de la région avec des données de contexte (caractéristiques de la population résidente, réseaux de transports...), on est ainsi en capacité de prioriser les dossiers, comme par exemple dans le cas des maisons de santé, pour lesquelles la région intervient en cofinancement de projets portés par des acteurs locaux. Mais les outils d'information géographique permettent également d'articuler de façon interactive carte et indicateurs de suivi, ce qui en fait aussi une ressource précieuse pour l'évaluation des politiques publiques. Nous y travaillons avec l'Inspection générale de la région IDF (IGRIF), plus particulièrement en charge de ce dossier.⁹⁸ »

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'information géographique est au contraire utilisée avant tout vers l'extérieur, pour construire une vision commune du territoire régional par ses différents acteurs, dans une démarche de connaissance territoriale qui fait à la fois le lien avec le grand public et avec la recherche. Cela se traduit notamment par l'organisation des Rencontres Connaissance du territoire, un cycle annuel de quatre rencontres organisé dans le cadre d'un partenariat entre la région Provence Alpes Côte d'Azur et l'École de journalisme et de communication d'Aix-Marseille (EJCAM), l'Institut méditerranéen des sciences de l'information (IMSIC), l'Insee et le CESER⁹⁹.

1.2. « Le cheval de Troie » : l'open data pour introduire la culture de la donnée

Alors que l'information géographique crée des communautés de militants de la donnée aux marges des institutions, le sujet l'open data va leur permettre de donner à la question des données une dimension politique, et la porter au sein même de la machine administrative. Contemporaine de la loi NOTRe et de la fusion des régions, la loi « pour une république numérique » de 2016, portée par Axelle Lemaire, instaure une obligation d'ouverture des données et des codes sources pour les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants, et employant plus de 50 agents, avec une entrée en vigueur prévue en octobre 2018. Un effort à conjuguer avec la mise en

œuvre du Règlement général de la protection des données (RGPD), adopté par l'Union européenne en avril 2016. Il s'agit donc, pour les collectivités, de mener de front l'ouverture des données et la protection des données personnelles. En décembre 2020, le rapport de la mission Bothorel dresse un bilan positif de l'action des collectivités dans ce domaine, et particulièrement des régions.

Ce bilan positif s'explique largement par l'activisme des militants de l'information territoriale, qui y voient, comme Chantal Adjriou, « un très bon lieu pour remonter de la donnée »¹⁰⁰. Comme l'explique Jacques Priol, qui accompagne de nombreuses collectivités dans cette démarche :

« le portail open data est le premier levier, c'est un cheval de Troie. Il installe les outils qui permettent de créer une dynamique de la donnée, d'associer des acteurs qui n'auraient pas eux-mêmes franchi le pas. Quand on publie des données, on doit travailler sur la qualité de la donnée, ça concerne tout le processus de management de la donnée au sein des collectivités.¹⁰¹ »

C'est aussi ce que raconte Laurent Olivier, le directeur de la Transformation numérique et citoyenne à la région Centre Val de Loire :

« Nous avons repris de fond en comble la démarche de management de la data, et nous nous sommes servis de l'open data pour poser le sujet en interne. Nous devons nous mettre en règle, et nous profitons de cette obligation de mise aux normes pour proposer un processus pour récupérer, stocker et partager les données. C'est ainsi que nous avons posé les fondements de ce processus data en interne.¹⁰² »

Enjeu d'organisation interne, l'open data est aussi un moyen de transformer la relation entre la région et les collectivités qui la composent. Le rapport Bothorel souligne ainsi leur capacité d'entraînement sur les autres types de collectivités. L'exemple emblématique est celui de l'Occitanie, qui, à partir d'une délibération cadre de 2017, a su construire un système reposant sur la subsidiarité, exploitant le dynamisme des métropoles de Toulouse et de Montpellier, ainsi que de trois départements (Haute-Garonne, Hérault, Hautes-Pyrénées), pour offrir des outils et un accompagnement à chacun des acteurs du territoire, notamment au niveau des EPCI.

⁹⁸ Entretien du 6 avril 2021.

⁹⁹ Entretien avec Jean-Baptiste Chabert, 6 avril 2021. Voir par exemple

<https://gomet.net/connaissance-du-territoire-nouveau-cycle-conferences-lecole-journalisme-marseille/>

¹⁰⁰ Entretien du 2 avril 2021.

¹⁰¹ Entretien du 23 mars 2021.

¹⁰² Entretien du 6 avril 2021.

1.3. De la data au big data : vers une gouvernance régionale de la donnée

On le voit, les régions ont su, à des degrés divers, engager une démarche de management des données qu'elles produisent ou qu'elles utilisent, en lien, selon les cas, avec les représentants de l'État, ou avec d'autres collectivités, pour leur usage interne, pour servir de base à un dialogue territorial, ou pour de premières créations de valeur. Mais ces mises à disposition ne représentent qu'une fraction des immenses quantités de données produites à chaque instant sur l'ensemble du territoire, dont le volume connaît une explosion prodigieuse. Les villes et les métropoles ont été les premières à se saisir de cette question, avec des expériences d'écosystèmes métropolitains de la donnée, à l'image du projet Rudi à Rennes. Mais comment passer de cas d'usages très localisés à un cadre plus large de partage, de circulation et d'exploitation ? Ici encore, la région peut constituer un échelon pivot. Deux régions, parmi d'autres, offrent deux exemples de politique volontariste de gouvernance de la donnée, à partir de deux choix stratégiques différents.

Priorité aux services : Île-de-France Smart Services

En Île-de-France, la nouvelle équipe élue en 2015 arrive avec la volonté de transposer à l'échelle régionale la logique de la « Smart City ». Mais qu'est-ce qu'une « Smart-région » ? Contrairement à la région PACA, qui développe la même ambition à partir d'une double expérience, à Nice et dans ses propres équipes, la nouvelle équipe francilienne part de zéro. Plusieurs voyages d'étude sont entrepris pour préparer le projet régional, notamment à Singapour et à Montréal. Avec des partenaires privés (Siradel, filiale d'Engie, associée à Wavestone), la région engage la mise au point d'un Jumeau Numérique couplé à une plateforme de planification. La priorité est donnée à l'agrégation du plus grand nombre possible de données privées et publiques, au service d'une usine à services numériques à destination de trois publics cibles : les citoyens, les entreprises, et les collectivités du territoire. Démarré en février 2017, le chantier aboutit à une première version de la plate-forme lancée en octobre 2019.

Le point fort de cette démarche, c'est la capacité à créer rapidement des services concrets qui donnent sens à un projet qui a pu être accueilli au départ avec scepticisme, comme l'explique Bernard Giry, architecte du projet au cabinet de la présidente :

« En 2017, le projet Smart-région était assez abstrait, il a fallu passer le moment de la « vallée de la mort », quand rien n'était encore visible. Tant qu'il n'y a pas de service disponible, il faut tenir. Lors de la dernière séance du Conseil régional, devant tous les élus, nous avons fait une démonstration de

la plate-forme de ses 25 services, 10 000 jeux de données que nous avons soit en open data, soit en shared data et de la centaine de partenaires. Ça marquait la fin d'une première étape.¹⁰³ »

Parmi les 20 à 25 services déjà disponibles sur la plate-forme, certains sont dédiés aux entreprises, comme le service « Smart Implantation », basé sur une cinquantaine de jeux de données fournis par les intercommunalités et des partenaires privés : connectivité, distance aux transports, présence d'écoles internationales, autant de données qui facilitent les choix d'implantation d'entreprises. Dans un autre domaine, et en écho au rôle joué par la région pendant la crise pandémique, la plate-forme de données d'intervention d'urgence pourra permettre de réunir tous les partenaires de la gestion d'une crise autour de données en temps réel en cas d'événements comme des pics de chaleur ou des crues.

« On retrouve la notion de plate-forme qui est l'essence de la région : mettre les gens autour d'une table pour créer ensemble des services numériques. C'est une nouvelle façon d'exercer nos compétences régionales », résume Bernard Giry. C'est dans cette optique que, dans les derniers mois du mandat régional, l'accès à la plate-forme a été installé sur tous les sites des intercommunalités qui le souhaitent.

Le grand succès de la démarche est d'avoir su, en un temps aussi court, faire la preuve de sa capacité à produire des services concrets pour les usagers et les partenaires de la région. Le prix à payer pour ce raccourci est double : d'abord, une disjonction entre la plate-forme, dont le développement est largement opéré par les partenaires privés du projet, et les équipes de la région, avec un éclatement de la politique de la donnée dans plusieurs directions, qui peut gêner une dynamique d'ensemble. D'autre part, ce qui est considéré par d'autres acteurs régionaux de la donnée comme un travail insuffisant sur le cadre, notamment éthique, de ces partages de données, avec le risque d'une défiance des citoyens à l'égard de ce qui serait vu comme une boîte noire.

Priorité au cadre de confiance : le choix d'Occitanie Data

C'est précisément la question du cadre de confiance comme préalable à la constitution d'un espace de la donnée partagée qui forme le socle de la démarche initiée en Occitanie par Bertrand Monthubert, mathématicien, ancien président de l'Université Paul-Sabatier, et conseiller régional délégué à l'enseignement supérieur et à la

¹⁰³ Entretien du 11 mars 2021.

recherche. Dans les services, il s'appuie notamment sur Pierre Trilles, le directeur de projet Données et Transformation Digitale de la région depuis juillet 2018. De leur collaboration naît, en 2019, Occitanie Data, une association de préfiguration qui vise à accompagner les acteurs régionaux, publics et privés, dans l'entrée dans l'économie de la donnée. L'idée est de faire sauter les verrous qui empêchent des croisements de données massifs : le verrou de la confiance, en constituant une charte éthique, et les verrous technologiques, en travaillant avec les industriels, mais aussi avec la Toulouse School of Economics, sur des cas d'usage précis pour identifier les obstacles. Aujourd'hui, l'association est en train de se transformer en Groupement d'Intérêt Public pour se donner de nouveaux moyens d'action.

2. Les données face à la pandémie : l'échec, le sursaut, l'élan

La prise de conscience progressive du rôle crucial des données pour construire de nouveaux outils de connaissance et d'action a été, elle aussi, cruellement accélérée par une crise pandémique qui nous a tous soudain rendu aveugles, et pour laquelle il fallait reconstruire, dans l'urgence, **des outils de diagnostic et de pilotage d'un genre nouveau**.

2.1. L'échec : le refus du partage des données sanitaires

Là encore, c'est dans le Grand Est que cette double prise de conscience a été la plus rapide, parce que c'est là que la pandémie a frappé avec le plus de force, mais aussi parce qu'une coalition d'acteurs politiques, scientifiques et industriels était prête à investir cette nouvelle dimension des politiques publiques. C'est ainsi que dès les premiers mois de la crise, les équipes de la région lancent un projet provisoirement baptisé « MétéoCovid », et qui a pris ensuite le nom de Predict'Est : une plate-forme construite en collaboration avec Dassault Systèmes, permettant de visualiser et croiser toutes les données relatives à la pandémie, augmentée d'outils d'intelligence artificielle grâce notamment à la collaboration des chercheurs de l'IHU de Strasbourg. L'objectif, grâce à la conjonction de ces éléments, est de rendre possible un pilotage des mesures à prendre face à la pandémie, à toutes les échelles du territoire, jusqu'au niveau communal. Dès le mois de mai, l'outil est prêt, il ne manque que les données, en particulier celles du fichier SI-DEP relatives aux tests, pour pouvoir suivre, jusqu'à la maille la plus fine possible, celle de l'IRIS, l'évolution du virus au plus près des territoires.

Mais ces données ne viennent pas, et les discussions entre la région Grand Est et le ministère de la Santé restent bloquées pendant de longs mois. Ce blocage n'est pas spécifique à cette région, ni à ce projet : jusqu'au milieu du mois d'octobre, nombre de directeurs d'ARS comme de préfets continuent de considérer que les frontières du cercle de la confiance s'arrêtent aux frontières de l'État, et que les collectivités locales n'ont pas « le besoin d'en connaître », pas plus les régions que les maires qui sont pourtant en première ligne, et qui, pour beaucoup d'entre eux, n'ont pas accès aux données sur le nombre et la positivité des tests à l'échelle de leur commune. Ils l'obtiennent en même temps que l'ensemble des citoyens (et que le reste du monde), lorsqu'elles sont finalement publiées en *open data* sur le site de Santé Publique France, jusqu'à la maille de l'IRIS, à l'échelle de quelques milliers d'habitants, dans le courant du mois d'octobre.

L'action collective face à la crise du COVID-19 a donc souffert d'un manque de confiance pour le partage de la donnée. Mais au-delà du cas des données du fichier SI-DEP, il faut prendre garde au mythe de la donnée cachée. Si l'État n'a pas partagé ses données, c'est surtout parce qu'il n'en avait pas, ou plutôt qu'il n'avait pas développé les outils pour les rassembler et les exploiter. Chargé par le président de la République et le Premier ministre de suivre et d'auditer les différentes cellules de crises constituées au plus haut niveau de l'État au printemps, le général Lizurey est notamment frappé d'une chose : sur les murs de la Cellule interministérielle de crise, installée au ministère de l'Intérieur, aucune des données affichées n'est remontée directement des systèmes d'informations de l'État¹⁰⁴. La cinquième puissance du monde fait face à une crise existentielle avec des tableaux Excel envoyés par mail.

En même temps qu'il bloque le déploiement de l'outil Predict'Est, l'État renonce en effet à adopter plusieurs projets de plateformes pour le pilotage central de la crise, qui auraient pu permettre de doter l'État d'un système de collecte et d'analyse de données pour piloter la gestion de crise de manière intégrée. Face à un défi d'une telle ampleur, la marche est trop haute, en l'absence d'une véritable préparation de l'État à l'entrée dans l'ère de la donnée.

104 Entretien du 23 novembre 2020. Voir aussi le rapport rédigé par le général Lizurey à la demande du Premier ministre, désormais accessible : Rapport de la mission relative au contrôle qualité de la gestion de la crise sanitaire, juin 2020, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/11/mission_controle_qualite_de_la_gestion_de_crise_sanitaire_-_v14.pdf

2.2. Le sursaut : l'union sacrée des données économiques

Le général Lizurey n'est pas le seul, au sein de l'État, à mesurer le retard de la puissance publique dans le domaine des données, à Paris comme dans les services de l'État en région. Au fur et à mesure de l'avancée de la crise, une double prise de conscience s'opère : celle de l'absolue nécessité d'élargir le cercle de la confiance et du partage de la donnée ; et celle de l'importance de développer de nouveaux outils pour introduire l'analyse des données au cœur de l'action publique.

Le domaine économique est sans doute celui dans lequel le partage le plus précoce et le plus complet des données, au-delà des frontières entre services de l'État et avec les collectivités, apparaît désormais comme un impératif catégorique. Dans plusieurs régions, les responsables des services économiques de l'État mènent dans l'urgence un vaste travail de rassemblement des données pour élaborer une série d'indicateurs qu'ils partagent chaque semaine avec leurs interlocuteurs régionaux, une tâche qui demande parfois un intense travail de conviction auprès de certains services de l'État.

Comme souvent, c'est en Bretagne que la coopération entre les acteurs va le plus loin, dans un esprit de confiance mutuelle, avec la création d'un « CIRI régional » (baptisé d'après le Comité interministériel de restructuration industrielle de Bercy) pour suivre au plus près l'évolution de la situation des acteurs économiques, et s'accompagne d'une démarche inédite de partage de données. Toutes les deux semaines, il réunit la direction du développement économique de la région, la DREETS (l'ancienne DIRECCTE), le CRP (Commissariat au redressement productif), l'URSSAF, BPI France, et la Banque de France. Il s'agit, de manière pragmatique, de partager les données utiles pour repérer le plus tôt possible les défaillances d'entreprises. « *Plus on traite un dossier tôt, plus on a de chance d'avoir une issue positive* », note Gaël Guégan, le directeur du développement économique de la région¹⁰⁵.

D'autres régions développent ce type de partage de données, et travaillent en lien étroit avec la Banque de France, notamment sur le partage des cotations FIBEN. L'enjeu est de pouvoir développer des analyses systématiques pour suivre à la fois les entreprises individuelles, les secteurs économiques, et les zones géographiques. De nouveaux outils sont en cours de développement, pour utiliser l'intelligence artificielle pour croiser les signaux faibles sur l'investissement ou les créances.

D'autres initiatives visent à accompagner plus spécifiquement les secteurs les plus touchés par la crise. C'est le cas du secteur du cinéma, où le CNC, qui a construit depuis plusieurs années une collaboration étroite avec les régions, décide de partager avec elles les données des aides économiques aux salles de cinéma, pour leur permettre d'adapter leurs propres dispositifs de soutien¹⁰⁶. Pour le secteur du tourisme, la région Grand Est lance l'initiative « Strong Together », qui met en place une cellule de crise commune avec la Banque de France et la CCI, pour accompagner individuellement 250 entreprises, et informer en temps réel les 13 000 acteurs du tourisme de la région¹⁰⁷.

2.3. L'élan : des données au secours du tourisme

Parmi les secteurs économiques les plus impactés par la crise pandémique, le tourisme est en effet celui dans lequel le retard en matière de production, de partage et d'exploitation des données est le plus prononcé. Si le pilotage politique national du secteur du tourisme a reposé pendant plusieurs années sur l'affichage d'un chiffre magique, avec l'objectif de « 100 millions de touristes étrangers en France en 2020 », il ne s'appuyait que sur des données partielles et fragiles. Jusqu'en 2019, le secteur s'appuie presque exclusivement sur les chiffres fournis par l'Insee, sur la base d'études financées par la DGE ou par les régions, permettant une estimation du nombre de touristes étrangers en France. Le désengagement financier de Bercy conduit même à l'interruption de ces collectes : dès 2019, la France n'a plus de chiffres à fournir à l'organisation mondiale du tourisme en matière de flux de visiteurs internationaux.

Ces limites de la statistique publique ne sont pas compensées par une coopération entre les acteurs du secteur, bien au contraire : si les observatoires régionaux du tourisme utilisent des méthodologies comparables, leurs outils restent frustrés, en mesurant surtout le nombre de nuitées, et il n'existe pas de cadre de confiance permettant aux acteurs publics et privés, à différentes échelles, de partager des données que chacun garde jalousement. Au bout du compte, les meilleurs connaisseurs du marché français du tourisme sont Google, Expedia ou Airbnb.

À cette absence de visibilité sur la demande correspond une absence de visibilité sur l'offre. Sur le terrain, les données recueillies par les offices du tourisme sur les 350 000 points d'intérêt touristique remontent à travers une soixantaine

105 Entretien du 10 février 2021.

106 Entretien avec Julien Neutres, 14 mai 2021.

107 Entretien avec Olivier Midière, 14 avril 2021.

de systèmes d'information touristique (SIT) différents. Depuis 2013, un projet piloté par la DGE et financé par l'un des Plans d'investissement d'avenir sur la modernisation de l'action publique a permis un travail de mise en cohérence de ces données pour les agréger sur une plate-forme d'*open data*, permettant aux startups de réutiliser ces données pour développer des applications d'information touristique. On reste loin des enjeux principaux, et de la capacité des plate-formes à connaître en temps réel l'offre disponible de tous les acteurs touristiques qu'elles intermédièrent.

Le choc pandémique provoque une brutale prise de conscience de cette absence de visibilité, rendant impossible un pilotage de la crise par les pouvoirs publics, laissant les professionnels en plein désarroi. C'est la plate-forme Airbnb qui, en fournissant gracieusement ses données pour s'attirer les bonnes grâces des Conseils régionaux, peut fournir des indications permettant d'analyser les chocs et d'anticiper sur les saisons touristiques à venir. Pendant les premiers mois de la crise, la nouvelle directrice générale d'Atout France, Caroline Leboucher, improvise un Data Studio pour établir des cartes interactives avec les données disponibles, comme Google Trends, mais, dit-elle, « cela reste très artisanal ».

Cette prise de conscience crée les conditions d'un virage de la donnée où les régions jouent un rôle pivot, et permet de lancer le projet de *Data Hub* Tourisme, présenté par Caroline Leboucher dès 2019 dans le cadre des nouvelles orientations stratégiques d'Atout France. L'idée est d'agréger des données aussi proches que possible du temps réel avec une maille suffisamment fine à terme pour pouvoir orienter les choix des acteurs du tourisme. « *Après le choc pandémique, tout s'accélère : une mission de préfiguration est confiée à Atout France à l'été 2020, un rapport rendu en janvier 2021 valide les orientations, et le projet est en cours de lancement, une première version devrait voir le jour fin 2021* »¹⁰⁸. Il s'agit d'agréger des données économiques portant sur les flux et les dépenses, mais aussi des données relatives à l'emploi, ainsi qu'à l'impact environnemental. Enfin, le *Data Hub* rassemblera les données accessibles sur les plates-formes pour analyser à la fois les réactions des touristes, et celles des habitants sur les enjeux d'acceptabilité.

Pour avancer sur un tel projet, Atout France s'appuie sur les acteurs de la filière, et en particulier sur les 13 Comités régionaux du tourisme, ainsi que sur ADN tourisme, qui représente l'ensemble des organismes institutionnels du secteur, ainsi que sur des producteurs de données privés (transporteurs, hébergeurs, banques...).

L'enjeu est de déterminer ensemble les données qu'il s'agit de produire, et de s'organiser collectivement. Pour Caroline Leboucher, « *le travail avec le niveau régional permet d'entraîner les niveaux, et de faciliter une nécessaire harmonisation méthodologique* »¹⁰⁹.

3. Les nouvelles frontières de la politique de la donnée

3.1. À la croisée des ambitions : la donnée au cœur « des nouveaux mandats régionaux »

« Tout est à inventer » : les régions comme laboratoires de l'IA

Les régions les plus en pointe sur la gouvernance de la donnée sont aussi celles qui commencent aujourd'hui à explorer un nouveau territoire, celui de l'intelligence artificielle appliquée aux politiques publiques.

C'est le cas en Occitanie, où le marché public notifié en mars 2021, pour un total de 3 millions d'euros sur 4 ans, a rencontré un énorme succès, et va permettre à l'équipe de Pierre Trilles de proposer de nouveaux prototypes de services d'intérêt général en interne comme en externe :

« Les réponses dépassent l'expression des besoins. On finit par exprimer des choses qu'on a en tête. Tout est à inventer, pour détecter les gisements de valeur il faut parier sur l'imagination et la créativité. Nous allons pouvoir aiguillonner les directions, les agences, et faire une série de propositions. »¹¹⁰

Les premiers projets entrent déjà dans la phase de mise en œuvre, notamment dans le domaine de la recherche d'emploi. Après une première utilisation de l'IA pour décomposer et identifier les compétences qui apparaissent dans les offres d'emploi, déjà opérationnelle dans les services de la région dédiés à la formation, la plate-forme Parcours Emploi Personnalisé, destinée aux demandeurs d'emploi eux-mêmes, a ouvert au mois de février 2021¹¹¹. L'IA commence aussi à être utilisée

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Entretien du 16 mars 2021.

¹¹¹ <https://parcours-emploi-formation.occitanie-ia.laregion.fr/home>

¹⁰⁸ Entretien du 30 mars 2021.

dans les politiques de transition climatique, avec un premier cas d'usage destiné à prédire le niveau des aquifères dans les zones en tension hydrique de la région.

D'autres régions expérimentent aussi des solutions d'intelligence artificielle et projettent d'aller plus loin : la région Grand Est l'a fait pour trouver plus facilement des remplaçants pour les agents frappés par le COVID-19 dans ses lycées, la région PACA expérimente également des solutions innovantes dans le domaine de l'emploi, la région Normandie vient de lancer un appel à projet le 1^{er} avril dernier, etc.¹¹². Chacune de ces régions appuie ces initiatives sur une montée en compétence de plusieurs années, en interne, comme en lien avec l'environnement régional, dans une démarche cohérente et globale.

Montée en compétence et mise en cohérence

La montée en compétence et la mise en cohérence apparaissent en effet comme deux éléments majeurs pour déployer une politique de la donnée à l'échelle régionale, qui seront déterminants pour permettre à l'ensemble des régions de jouer un rôle pivot dans ce domaine.

La politique de la donnée trouve en effet toute sa force lorsqu'elle sert de double levier de transformation, à la fois interne et externe. Dans la région PACA, c'est le service *Smart-région* qui a pris en main pendant deux ans le développement du projet d'intelligence artificielle dans le domaine de l'emploi. Mais c'est seulement depuis le moment où la direction en charge de cette question prend en charge elle-même le projet, à la fin du mois d'avril 2021, que l'aventure de politique publique peut commencer¹¹³. L'objectif ultime, c'est que chaque direction puisse elle-même concevoir et mener de tels projets autour de l'usage des données, en lien direct avec les startups. Entreprises, directions opérationnelles et noyau d'innovateurs internes : chaque point de ce triangle joue un rôle indispensable, et tous doivent avancer ensemble. Il n'y a pas de raccourci - même si la tentation sera forte d'en trouver, tant l'IA et le *Big Data* sont appelés à devenir des mots magiques.

Une politique régionale de la donnée demande donc une cohérence, et une approche unifiée qui détermine le degré d'ambition que pourra avoir une région dans ce domaine. Données géographiques, *open data*, pilotage interne par la donnée, gouvernance de

la donnée à l'échelle régionale, développement de l'IA : tous ces sujets sont liés, et la réussite de chaque projet détermine celle des autres. La montée en compétence administrative doit donc s'accompagner d'un portage politique complet, qui pourrait se traduire par un pilotage unifié de l'ensemble des questions relatives à la donnée, au sein d'un pôle transversal directement relié au DGS, ou même dans une direction générale spécifiquement dédiée à cet enjeu.

Des ambitions régionales pour une réussite nationale, et inversement

La clé de la réussite des régions dans le domaine de la donnée passe aussi par leur capacité à articuler leurs ambitions dans un cadre collectif, et d'abord national.

En faisant le choix de développer un *Climate Data Hub*, la région Centre-Val de Loire s'appuie sur l'expertise développée par sa direction de la Transition numérique et citoyenne, dirigée par Laurent Olivier, avec l'appui de Jacques Priol. Elle capitalise aussi sur l'expérience d'Occitanie Data, tout en faisant le choix d'une approche sectorielle pour construire un premier espace de confiance et de partage de la donnée. Mais l'échange avec l'Occitanie ne s'arrête pas là : le directeur régional d'une grande entreprise technologique, passé de Toulouse à Orléans, apporte avec lui un ambitieux projet de calcul et d'identification des émissions carbone en temps réel sur le territoire régional, en collaboration avec le CNES et un laboratoire du CEA. Pour la région et Laurent Olivier, « c'est une première brique qui permettra ensuite de tirer le fil jusqu'à la production de services pour corriger les impacts du changement climatique »¹¹⁴. Mais pour l'ambition spatiale française, c'est aussi une brique essentielle pour aller de la fusée aux services en passant par la donnée. Dans le nouveau monde hyperindustriel analysé par Pierre Veltz, où se mêlent indissociablement l'industrie et les services autour de cas d'usages territorialisés de la donnée, il n'y a pas d'ambition nationale sans des écosystèmes régionaux puissants. Mais l'inverse est aussi vrai : c'est d'un leadership national, qui fixe l'ambition commune, et ne craint pas d'en confier la réalisation à des acteurs régionaux, que viendra la capacité à articuler les projets stratégiques du pays avec les lieux où ils prendront corps.

112 <https://aides.normandie.fr/appe-projets-booster-ia-pour-un-numerique-innovant-et-durable>

113 Entretien avec Gino Bontempelli, 29 avril 2021.

114 Entretien du 16 avril 2021.

3.2. Les nouveaux rôles de l'État

Ensembleur de la donnée et catalyseur d'ambitions

Devant ce foisonnement d'initiatives dans le champ de la donnée, l'État a un premier rôle essentiel à jouer : celui de garant et d'ensemblier de la donnée. Bien au-delà de la seule donnée ouverte, le champ qui s'ouvre est immense, et demande la construction de cadres, de référentiels, de règles du jeu. Pour les militants régionaux de la donnée, qu'ils s'appuient déjà sur les services de l'État, ou déplorent leur absence, seul le pouvoir national peut « créer un espace commun de la donnée publique ». En Occitanie, Stéphane Péré, le directeur général de l'Agence régionale énergie climat, financée par la région, qui comprend un Observatoire régional de l'énergie, collabore étroitement avec la DREAL comme avec l'ADEME, pour élaborer les stratégies de collecte et les méthodologies de traitement. L'intégration des données de l'observatoire sur la plate-forme nationale PICTO apparaît comme un élément décisif.

« L'État est le seul à pouvoir poser la même vision sur le territoire, et garantir le fait d'avoir une donnée fiable. L'État ensembleur sur la donnée, c'est pertinent. Et l'État a une véritable expertise, de haut niveau, qui nous permet de progresser, avec un vrai échange intellectuel. Je suis très reconnaissant à l'État de nous avoir aidé à monter en compétence. ¹¹⁵ »

Si elle s'inscrit ainsi dans un cadre national dont l'État est le garant, l'action de l'AREC découle en même temps d'une ambition politique propre à la région : développer un pôle de premier plan dans le domaine de la donnée environnementale. Une ambition où se croisent le leadership de la région dans le domaine de la gouvernance de la donnée, et sa détermination à mettre en œuvre un agenda environnemental particulièrement ambitieux. Est-il possible d'imaginer que cette ambition régionale croise une ambition nationale, par exemple celle de développer un *Green Data Hub* sur les données environnementales en lien avec la santé, comme le prévoit le plan national Santé Environnement¹¹⁶ ? Inversement, un tel projet est-il aujourd'hui susceptible d'être porté de bout en bout par l'État sans s'appuyer sur des projets qui émergent à l'échelle des régions ?

¹¹⁵ Entretien du 31 mars 2021.

¹¹⁶ <http://www.consultation-plan-sante-environnement.gouv.fr/axe-4-mieux-connaître-les-expositions-et-les-a5.html>

Compétences et cohérence, pour l'État aussi

Pour que cet État indispensable soit aussi présent, il doit avoir une idée claire des modalités de cette présence, et des deux échelons où il est indispensable. Tout d'abord, à l'échelon national, lieu de la définition du cadre commun et du portage politique et financier des grands projets structurants. Ensuite, à l'échelon régional, lieu du travail en commun, au plus près de la donnée et de ses acteurs de terrain. Comme pour la transformation managériale, c'est au niveau régional, et notamment dans la coopération entre les services de l'État, ses agences, et les régions, que se joue la capacité de l'État à opérer sa révolution des données, et à mettre la richesse de celles qu'il produit au service d'une dynamique collective, au sein d'une gouvernance partagée. Comme dans les régions, il n'y a pas de raccourci dans la montée en compétence, et celles-ci restent rares et difficiles à attirer. Si ces compétences existent, elles sont souvent éclatées, et le sujet de la mise en cohérence de l'approche des données est également critique du côté de l'État en région : SGAR, DREAL, ADEME, Insee, autant d'acteurs qui détiennent chacun une clé de la montée en puissance de la politique des données de l'État.

Remonter ou partager les données ? Abandonner le rêve panoptique

Comme dans les régions, cette politique de la donnée demande une conversion de toute la chaîne hiérarchique, et un portage politique au plus haut niveau qui ne sera possible que lorsque l'État aura pris la mesure du basculement de régime de la donnée que nous sommes en train de vivre, et qui représente une rupture majeure dans l'histoire longue de notre État, telle que Tocqueville la décrivait dans *L'Ancien Régime et la Révolution* :

« Le ministre a déjà conçu le désir de pénétrer avec ses propres yeux dans le détail de toutes les affaires et de régler lui-même tout à Paris. À mesure que le temps marche et que l'administration se perfectionne, cette passion augmente. (...) Vers la fin de l'ancien régime, on envoie souvent à l'intendant de petits tableaux tout imprimés qu'il n'a plus qu'à faire remplir par ses sub-délégués et par les syndics des paroisses. ¹¹⁷ »

¹¹⁷ Alexis de Tocqueville, *L'Ancien régime et la révolution*, livre II, chapitre VI.

Avec la transformation de la manière même de construire la donnée et la connaissance, c'est toute la grammaire du pouvoir qui est à redéfinir, pour passer de la donnée du pouvoir au pouvoir de la donnée. Il faut abandonner le rêve panoptique.

Un projet en apparence technique est en fait emblématique de ces enjeux hautement politiques : le déploiement de la plate-forme Agora, permettant un suivi harmonisé des actions de formation professionnelle et de leur impact. Un projet attendu de longue date, réclamé par le législateur, qui répond à l'impérieuse nécessité d'harmoniser les systèmes d'informations de l'ensemble des acteurs de la formation, pour permettre enfin un véritable travail collectif sur la donnée : une plate-forme, que chacun alimente, mais aussi où chacun vient trouver les données dont il a besoin pour piloter ses actions. Le rôle de l'État est ici crucial pour définir la norme commune et rassembler les acteurs publics et privés. Mais pour beaucoup de ces acteurs, le chemin de la donnée dans Agora est, à ce stade, un aller sans retour, et la capacité du projet à faire circuler la donnée plutôt que de la faire simplement remonter, reste incertaine. Un enjeu cardinal, au vu de l'ampleur des sommes consacrées par la Nation au système de formation professionnelle.

À l'opposé de ces résurgences du rêve panoptique, qui engage la donnée dans des impasses, le nouveau rôle de l'État est au contraire d'être le garant des circulations : des données, des idées, des projets, des ambitions, dans un monde où la réussite d'une nation et celle de ses territoires ne peuvent plus être pensées séparément.

UNE QUESTION D'ATTITUDE : LA RÉGION ET SES RÉSEAUX

La transformation managériale et numérique, d'une part, l'entrée dans l'ère des données de l'autre, sont deux éléments essentiels pour permettre à la région de construire un nouveau **type de leadership public, qui repose non pas sur la norme et le lien hiérarchique, mais sur le partage d'une vision, l'élaboration de projets, et la construction des nouveaux instruments d'action nécessaires pour les mener à bien.** Mais rien de cela n'est possible si cette double révolution ne s'accompagne pas d'une troisième : un changement de posture qui positionne la région non dans le surplomb, mais dans l'horizontalité, qui redéfinit le pouvoir régional comme étant, avant tout, le pouvoir de ses réseaux.

Cette fonction de la région n'est pas nouvelle, et elle correspond même à sa mission historique : faciliter la circulation des idées et des projets entre les élites politiques, économiques et administratives, autour d'un projet de modernisation du territoire. Mais cette rencontre doit prendre aujourd'hui des formes nouvelles, parce que les « forces vives » changent, et que la vitalité territoriale se disjoint de plus en plus des logiques institutionnelles et de la « société civile organisée ». Ce qui ne signifie pas qu'il faut se passer de corps intermédiaires, mais qu'il faut savoir en distinguer les formes nouvelles, changeantes, et leur faire de nouvelles propositions.

Cette question-là est éminemment politique, parce qu'elle touche à l'enjeu de l'articulation entre le pouvoir et la société, entre l'institution et le citoyen. La région peut-elle être, par sa taille, sa jeunesse, sa malléabilité, **ce lieu où les logiques verticales et horizontales parviennent à se croiser ? Peut-elle être, au sein de l'archipel des acteurs publics, celle qui comprend cette nouvelle donne de l'action déconcentrée, dans ses rapports avec les entreprises, la société civile, et les autres collectivités ?** Peut-elle être, pour l'État, une pièce maîtresse de son propre réseau, à l'heure où l'action publique ne peut se réduire à la seule action de ses services ?

1. Un mandat pour faire réseau

1.1. Un réseau, pour quoi faire ?

Qu'est-ce qu'un réseau ? La question peut sembler théorique, mais elle s'est posée de manière pratique aux régions au cours de leur montée en puissance, et plus particulièrement au moment où les fusions de la moitié d'entre elles ont posé en des termes nouveaux le problème de la présence géographique et politique de l'institution régionale. Beaucoup d'entre elles se sont alors engagées dans le déploiement d'un réseau territorial, sur la base de stratégies et de choix différents.

En Nouvelle-Aquitaine, le maintien des sièges régionaux à Poitiers et Limoges s'est accompagné de la désignation de trente-sept « élus de territoire », chargés de faire le relai auprès de la région, selon des circonscriptions qui respectent presque intégralement les frontières départementales, tandis que le réseau de chargés de mission territoriaux de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) s'installe dans la durée dans des territoires conventionnés avec la région sur la base d'un projet de développement. À l'inverse, le Grand Est a fait le choix d'une présence immobilière pérenne, avec la création de douze Maisons de la région, dans une logique de maillage territorial délibérément décalée par rapport aux frontières départementales.

La région Auvergne-Rhône-Alpes, elle, a fait le choix de combiner ces deux logiques, en créant dix agences « Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises », dans le périmètre départemental, et en créant des structures distinctes de l'administration régionale elle-même, plus souples, et surtout ouvertes dans leur gouvernance aux entreprises et aux collectivités locales. Si les territoires géographiques et politiques de la région sont désormais trop grands pour être pilotés sans le déploiement d'un réseau territorial, celui-ci ne tire sa force que de sa capacité à s'appuyer sur le vrai réseau de la région : le capital de collaboration et de confiance accumulé auprès de l'ensemble des acteurs du territoire régional, et la capacité de la région à le mobiliser dans une démarche commune. Depuis les transferts de 2004, et plus encore depuis les transformations de 2015, la région ne peut plus être une région-stratège, occupée à faire des schémas à l'abri des murs du Conseil régional. Mais elle ne peut pas non plus être une région-État, qui déploie sa présence aux quatre coins du territoire régional pour rendre des services et affirmer son pouvoir. Elle doit **devenir une région-plate-forme, à la croisée des réseaux du territoire.**

1.2. La longue marche du changement de posture

Une région plate-forme ? L'expression laisse souvent sceptiques ceux qui pourraient ou devraient être des maillons de la chaîne de l'action publique régionale, et qui se tiennent volontairement ou non à distance d'une région perçue comme un « mini-État », fascinée par le pouvoir de la norme, prise par « l'ivresse du suffrage universel »¹¹⁸, singeant les codes du pouvoir jacobin, et perdue dans l'illusion de sa propre puissance.

Avec les collectivités locales, surmonter la défiance

Marqués par les blessures des combats politiques et institutionnels qui les ont presque vus disparaître, et la rancœur de la dépossession de la compétence économique au profit des régions et des EPCI actée par la loi NOTRe, les départements restent souvent à distance des régions, par le choix assumé de les exclure du cadre de la discussion collective, comme en Normandie, ou au contraire avec le sentiment d'une région qui chercherait à les rendre invisibles ou insignifiants.

Les tensions sont aussi palpables entre la région et sa ou ses métropoles, alors même que la synergie entre ces deux acteurs était l'un des seuls rares éléments d'une vision stratégique des fusions, pensées pour que « chacune de ces régions puisse aussi s'appuyer sur une métropole ou une agglomération dynamique »¹¹⁹, et que celles-ci puissent aussi s'allier à des régions puissantes. Au terme de ce mandat régional, on ne peut que dresser un constat d'échec. Qu'il s'agisse de Lille avec les Hauts-de-France, de Bordeaux avec la Nouvelle-Aquitaine, de Marseille avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Lyon avec Auvergne-Rhône-Alpes, c'est le tableau de rivalités politiques et d'un manque évident de coopération qui domine – sans parler même des relations entre Paris et l'Île-de-France.

Au-delà des clivages politiques locaux et nationaux, au-delà des rivalités institutionnelles entre des échelons engagés dans une compétition pour arracher des moyens et des compétences à l'État central, cette défiance traduit aussi une envie profonde, celle d'un changement fondamental dans la manière de concevoir et d'exercer le pouvoir, à tous les niveaux, explicitée par Olivier Landel, le délégué général de France Urbaine :

¹¹⁸ Entretien avec Olivier Landel, 18 mars 2021.

¹¹⁹ Jean Pisani-Ferry (dir.), *Quelle France dans 10 ans ? Les chantiers de la décennie*, France Stratégie, 2014, p. 96. <https://www.strategie.gouv.fr/publications/france-10-ans>

« Nous avons besoin d'un changement de paradigme. Il faut sortir d'une vision descendante et en poupées russes, et horizontaliser les rapports. Nous avons besoin de lieux de partage et d'échange, qui débouchent sur des relations contractuelles entre acteurs d'égale dignité, avec leur propre légitimité démocratique.¹²⁰ »

Avec les entreprises, franchir la distance culturelle

C'est aussi ce qu'attendent les entreprises du territoire. Ici, l'enjeu n'est pas la tentation du lien hiérarchique ou de la domination politique, mais plutôt la barrière culturelle qui sépare les acteurs économiques d'une administration régionale qui n'a parfois rien à envier à d'autres dans son réflexe de se tenir à bonne distance du secteur privé. Ce réflexe défensif est omniprésent, qu'il s'agisse des grands groupes avec lesquels il ne faut pas éveiller le soupçon de conflit d'intérêt, ou des startups qui inquiètent une administration marquée, elle aussi, par l'aversion au risque : et si les marchés publics n'étaient pas honorés ?

Face à ces blocages administratifs, le passage par le politique, qu'il s'agisse du président ou de son cabinet, peut représenter un raccourci, mais il est aussi une impasse tant que le travail à la fois stratégique, opérationnel et culturel n'a pas été mis en œuvre pour mettre réellement la région au service de ses entreprises. Il porte aussi le risque de l'instrumentalisation, qui peut servir les intérêts de chacun, mais pas fonder un cadre de confiance réciproque et d'engagement de long terme.

Avoir une vision à 360 degrés des politiques de la région : même si elle n'est pas exprimée partout de façon aussi structurée, il s'agit d'une demande générale des acteurs économiques. La question est particulièrement sensible en Provence-Alpes-Côte d'Azur, où l'ampleur des défis en termes d'aménagement du territoire fait que, selon les mots de l'un des acteurs régionaux :

« le vrai schéma de développement économique, c'est le schéma d'aménagement. Les transports, les modes d'accessibilité, la pollution de l'air deviennent des problèmes très importants. C'est là qu'il faut lever les obstacles au développement économique, et notamment la coupure entre l'est et l'ouest de la région. »

¹²⁰ Entretien du 18 mars 2021.

Or le constat fait par les entreprises est celui d'une réticence à les impliquer sur d'autres dossiers que ceux des mesures de soutien et d'accompagnement strictement économiques, comme la mobilité, l'aménagement du territoire ou la formation professionnelle, au risque de créer une forme de frustration et d'incompréhension.

Avec la société civile, les difficultés du jardinage

C'est le même enjeu de la confiance réciproque, et d'abord de la connaissance mutuelle, qui se pose avec la société civile, dès lors que celle-ci n'est pas « organisée » dans le jardin à la française du CESER, mais qu'elle pousse en liberté, et dans une apparente désorganisation.

Prenant conscience de cette distance de l'institution régionale avec la société civile, la région Occitanie a fait appel au collectif Démocratie Ouverte pour mener une expérimentation qui a duré plus de trois ans, de 2018 à 2021. L'objectif était d'identifier les obstacles, et de tester de nouvelles logiques d'animation de communauté, dans une gestion couvrant treize départements, et presque six millions d'habitants. Le point de départ est donc de travailler sur les « allergies culturelles » qui séparent le monde de l'institution et celui de la société civile, avec l'objectif de les faire converger vers un terrain d'entente constitué de lieux « tiers », et de temps propices à la rencontre et à l'échange, comme l'explique Armel Le Coz, le co-fondateur de Démocratie ouverte :

« On a essayé de travailler ça et de tester des choses, pour croiser le vertical et l'horizontal, permettre à tous de se rencontrer dans un endroit hybride qui puisse reprendre les codes des uns et des autres. Pour créer et animer des réseaux, ouvrir une salle de créativité ne suffit pas, subventionner non plus. On a essayé d'imaginer un parcours de l'engagement, qui change les rapports. L'important est que les partenaires ne soient pas seulement sollicités quand le politique en a besoin, mais de créer un réseau de confiance durable. Et le jour où la région a besoin de relais, ces acteurs seront là.¹²¹ »

Certains agents régionaux apprennent la démarche, d'autres se découvrent Monsieur Jourdain, faisant déjà de l'animation de communautés par cercles concentriques sans le savoir. La métaphore employée pour désigner les agents régionaux engagés dans cette démarche, les « jardiniers du territoire », reste ambiguë sur les rapports entre verticalité et horizontalité. Dans chaque région, l'inconscient institutionnel a

¹²¹ Entretien du 23 mars 2021.

la vie dure, et reste présent aussi bien dans la multiplication d'instances représentatives, de parlements ou d'Assemblées des jeunes, de la montagne, de la mer, de l'eau ou encore des territoires. Ce foisonnement traduit une difficulté à faire de la région elle-même le lieu de l'articulation des réseaux et de l'intégration de leurs différentes visions dans un projet politique qui les dépasse. « *Les régions ont vite tendance à créer des comités Théodule* », explique un consultant qui accompagne un Conseil régional, « *et ça reste quand même assez institutionnel, assez formel, avec des invitations, des accréditations* ».

Recherche et politiques publiques : une lente prise de conscience

Les régions cherchent aussi à se faire proches de leur tissu universitaire et de recherche, désormais considéré comme un atout essentiel pour les entreprises du territoire. Les régions se sont largement emparées de leurs compétences dans ce domaine¹²². Ce soutien se traduit par une structuration des contacts, et une forme nouvelle de proximité. Dans les Hauts-de-France, une Conférence régionale des présidents d'université, déclinaison locale de la CPU, a été constituée par cinq universités de la région, et se réunit tous les trois mois en présence du vice-président à la recherche, et deux fois par an avec le président de la région¹²³. En Normandie, le dispositif de financement massif d'infrastructures de recherche et de thèses de doctorat (une centaine chaque année) crée des interactions régulières au niveau politique comme au niveau administratif, et permet d'établir un cadre de confiance¹²⁴. Outre ce soutien direct, une large partie de l'action de la région consiste à favoriser les liens entre les structures de recherche de son territoire et les entreprises, à travers les pôles de compétitivité, mais aussi grâce à d'autres dispositifs, dans le cadre d'un soutien à l'économie de la connaissance qui constitue un des grands axes du développement régional depuis 15 ans. Les passerelles se créent d'autant plus facilement que l'institution régionale compte souvent des personnalités directement issues du monde de la recherche¹²⁵.

122 Le rapport d'information de septembre 2019, du sénateur Jean-François Rapin, sur la mobilisation des financements régionaux en faveur de la recherche, documente cette montée en puissance, qui constitue une priorité stratégique pour plusieurs régions, notamment la Normandie ou l'Occitanie. Les régions, acteurs d'avenir de la recherche en France, rapport d'information du sénateur Jean-François Rapin, 25 septembre 2019, <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-740-notice.html>

123 Entretien avec Mohammed Benlahsen, 15 mars 2021.

124 Entretien avec Arnaud Brennetot, 23 mars 2021.

125 On compte notamment deux anciens présidents d'université parmi les élus en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche : en Occitanie, Bertrand Monthubert, mathématicien et ancien président de l'université Paul-Sabatier, est conseiller régional délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche depuis 2016 ; en Nouvelle-Aquitaine, Gérard Blanchard, ancien président de l'université de La Rochelle, est vice-président chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Y a-t-il pour autant, au sein des régions, une vraie rencontre entre la culture de l'action publique et celle de l'université, permettant d'aborder les politiques publiques sur le mode de la démarche expérimentale, nourrie par les travaux de recherche ? Si les régions ont compris le rôle essentiel, voire vital, de la recherche pour les entreprises de leur territoire, elles n'en ont sans doute pas encore pris totalement conscience pour elles-mêmes. Alors que l'investissement sur le financement des thèses est parfois très important, peu d'efforts sont déployés pour capitaliser sur la connaissance ainsi produite et la mettre au service des politiques régionales et des autres acteurs publics du territoire. Ici encore, l'enjeu premier est celui de la transversalité : il s'agit de faire sortir les politiques de recherche du cadre strict des politiques de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, pour irriguer l'ensemble de l'action régionale. Il s'agit aussi de s'extraire de l'héritage de l'État aménageur, et du biais équipementier qui privilégie l'équipement matériel, marque tangible du soutien à un territoire, pour aller vers l'investissement immatériel, de plus en plus décisif pour les entreprises comme pour les organisations publiques¹²⁶.

1.3. Mettre la région à hauteur d'acteurs

Pourtant, depuis 2016, les lignes ont bel et bien commencé à bouger, et les cultures institutionnelles et politiques à se transformer en profondeur, notamment sous l'impulsion de ces fusions qui ont rendu les régions assez puissantes pour mobiliser les acteurs régionaux, mais pas assez pour tout faire toutes seules.

L'expérience des clubs ETI

C'est sans doute avec les entreprises que cette transformation est la plus nette, dans les régions qui font de leur rapprochement avec le monde économique une priorité absolue de leur mandat. L'Aquitaine est ainsi la première région où des entrepreneurs se réunissent pour former, dès 2013, un « Club ETI » dont la raison d'être est de travailler en lien étroit avec la région, sur l'ensemble de ses champs de compétence. Présidé par Marc Prikazsky, PDG de CEVA Santé Animale, il compte désormais plus d'une centaine d'entreprises. En 2018, deux autres Clubs ETI sont lancés, en Île-de-France et dans le Grand Est, avec un succès similaire.

126 Véronique Reille Sault, Benjamin Grange, Victor Boury, *Pérennité de l'entreprise. La prise de pouvoir des actifs intangibles*, Paris, Éditions Télémaque, 2020.

Les Clubs ETI sont d'abord des lieux pour se connaître, et se reconnaître, placés sous le double signe de l'informel et du travail. L'un ne va pas sans l'autre : c'est parce que les entreprises et la région mettent les dossiers sur la table que celle-ci peut devenir un vrai lieu d'échange, de partage, où chacun apporte à l'autre. « *La région a trouvé en nous l'interlocuteur qu'elle cherchait pour recueillir une vision territoriale par les entreprises* », explique Georges Lingenheld, le président du Club ETI Grand Est¹²⁷. La valeur ajoutée de ces échanges tient en effet à leur double dimension politique et pratique, à leur capacité de croiser des visions, et de régler les problèmes du quotidien, ceux qui sont à hauteur de patron, mais pas forcément de président. Car un Club ETI nécessite un portage politique direct, de la part du président, capable de faire bouger les structures et les mentalités administratives pour faire entrer les ETI au plus près de la cabine de pilotage, faute de quoi ces Clubs resteraient des clubs.

Créés avec la région, ces clubs ETI ne se réduisent pas au tête-à-tête avec elle, et créent en réalité une véritable communauté politique, portée par des entrepreneurs qui prennent conscience de leur capacité d'action collective. La reconnaissance apportée par la région consolide une volonté d'agir par soi-même. Lorsque ces Clubs entreprennent de développer une action de formation auprès de leurs propres dirigeants, ils rejoignent les efforts de BPI France, et des accélérateurs qu'elle développe sur tout le territoire. En Nouvelle-Aquitaine comme en Île-de-France, l'articulation entre ces démarches verticales et horizontales ne se fait pas sans mal, et ces tensions sont le signe d'une difficulté plus fondamentale : « *il y a un hiatus entre leur vision et la nôtre* », explique l'un des animateurs de ces Clubs. « *Je ne sais pas si c'est surmontable* ».

De ces échanges et de ce travail, c'est une nouvelle vision du monde économique et de son rapport au politique qui émerge. Car ces ETI sont politiques : elles sont animées par des valeurs fortes, leur destin est lié à celui d'un territoire, elles se projettent dans le temps long, et elles ont la capacité unique non seulement de gérer l'incertain, mais de se lancer dans l'inconnu, dans des univers économiques ou technologiques où les indicateurs n'existent pas encore, et où le seul repère est la vision du leader et l'intelligence collective de son organisation - et le soutien d'un écosystème organisé par une vision politique. Quelques mois plus tard, les dialogues qui se sont noués feront la différence au moment où les régions plongeront dans l'inconnu du choc pandémique.

Big Society¹²⁸ : quand la région passe contrat avec la société civile

On le voit, c'est le changement de dimension politique de la région qui lui permet de faire réseau : quand elle ne part plus de ses compétences et de ses normes, mais des besoins et des projets du territoire régional, à travers une véritable vision politique. C'est parce qu'elle a la volonté d'exercer cette nouvelle forme de compétence générale, mais qu'elle n'a ni le droit ni les moyens de le faire seule, que la région en vient à s'appuyer sur d'autres acteurs, et sur leurs propres réseaux. C'est sur cette base politique que **le rapport de la région avec la société civile peut se transformer, en passant d'une logique de subvention à une logique d'action inscrite dans une vision.**

C'est ainsi que, dans le cadre de sa stratégie « région solidaire », le nouvel exécutif de la région Île-de-France transforme le cadre de ses rapports avec les acteurs du secteur sanitaire et social. Cela permet de construire, avec de grandes associations, une série de partenariats spécialisés, assortis d'objectifs et d'indicateurs, permettant des financements pluriannuels dans le cadre de conventions cadres qui structurent la collaboration. À la région, c'est Cédric Arcos, le DGA en charge notamment de la santé et de la solidarité, qui porte cette stratégie :

« Notre ambition, c'était d'arrêter le saupoudrage, d'assumer le fait de travailler davantage avec de grands partenaires, et de créer ainsi les conditions pour que ces partenariats viennent démultiplier notre action. Les grands acteurs associatifs ont en effet déjà tout le réseau de proximité, ce qui nous permet de toucher immédiatement et efficacement notre cible. C'est aujourd'hui devenu un véritable outil de politique publique qui nous permet d'avoir un effet régional. »¹²⁹

Croix-Rouge française, Secours populaire, Emmaüs, Les Restos du Cœur, la Banque alimentaire, le Planning familial : autant d'acteurs majeurs du monde associatif avec lesquels la région signe des conventions dans le courant de l'année 2018, en ciblant des politiques spécifiques pour éviter tout effet de mise en concurrence.

Particulièrement impliquée dans cette collaboration, la Croix-Rouge française a noué à la même période d'autres partenariats avec des régions, notamment en

¹²⁸ Sur la notion de "Big Society", voir Eudoxe Denis, « Royaume-Uni, l'autre modèle ? La Big Society de David Cameron et ses enseignements », Institut de l'entreprise, mars 2014, https://www.institut-entreprise.fr/sites/default/files/archives/big_society_vl.pdf

¹²⁹ Entretien du 30 avril 2021.

¹²⁷ <https://www.lemoniteur.fr/article/grand-est-les-eti-des-champions-fiers-de-leur-ancrage-local.2070139>

Auvergne-Rhône-Alpes. Jean-Christophe Combe, le directeur général de la Croix-Rouge française, en retire une impression positive : « *ce sont des gens qui font. Ils ont quelque chose de très opérationnel, de très pragmatique. Ils identifient les problèmes, et ils font confiance à d'autres acteurs pour les régler* »¹³⁰.

La recherche comme tiers de confiance

De plus en plus, les régions cherchent aussi à s'appuyer sur un autre type de partenaires, non pas seulement pour les aider, mais pour se faire aider : les universités et les centres de recherche. Dans le cadre de sa stratégie régionale pour la connaissance du territoire, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a ainsi mis au point un dispositif original de coopération avec cinq établissements d'enseignement supérieur et de recherche¹³¹, sur la base de conventions cadres prévoyant la commande d'études à destination des services de la région dans le cadre de Coopérations entre personnes publiques (CPP). Chaque année, un appel à projet baptisé « Fabriques de la connaissance » est construit avec l'ensemble des services pour recenser leurs besoins en données et en analyses¹³². D'autres régions cherchent à profiter elles-mêmes des dispositifs mis en place pour favoriser les échanges avec la recherche, qu'il s'agisse des doctorants-conseils ou des bourses CIFRE pour permettre à des étudiants d'effectuer leur thèse au sein même des services de la région¹³³.

Pourvoyeuse de connaissance pour les politiques publiques régionales, la recherche est aussi un tiers de confiance indispensable lorsque les régions doivent affronter des crises ou les anticiper. C'est le cas par exemple des questions climatiques, depuis la prise de conscience des urgences de l'atténuation et de l'adaptation, jusqu'à la gestion des conflits socio-géographiques qui en découlent. Le mandat qui vient de s'écouler a ainsi été marqué par le développement d'initiatives de type « GIEC régional », qui sont particulièrement riches d'enseignements.

En Nouvelle-Aquitaine, la région fusionnée a pu s'appuyer sur une première expérience lancée en Aquitaine dès 2011, avec la création du groupe transdisciplinaire C2A (Changement climatique en Aquitaine) : ce groupe de 15 chercheurs, sous l'égide d'Hervé Le Treut, remet en 2013 un rapport sur « Les impacts du changement

climatique en Aquitaine », qui provoque une large prise de conscience à l'échelle régionale. La démarche est pérennisée sous la forme d'une association, Aclimaterra, et élargie au périmètre des trois régions fusionnées. En juin 2018, un deuxième rapport, « Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine. Pour agir dans les territoires », nourrit cette démarche prospective, tout en pointant les signes tangibles du changement climatique déjà à l'œuvre dans des territoires comme la Dordogne, le Lot-et-Garonne ou la Gironde, avec une méditerranéisation du climat, tout comme dans les montagnes pyrénéennes. Parallèlement, une démarche du même type, Ecobiose, est engagée sur les enjeux de biodiversité, sous la direction de Vincent Bretagnolle.

Plus récemment, la création d'un GIEC normand, à partir d'une initiative d'universitaires locaux, montre à nouveau la pertinence de la démarche, dans une région elle aussi directement menacée par le changement climatique, la submersion des côtes ou de l'assèchement des zones intérieures. Le projet de GIEC local, engagé par la métropole de Rouen, est repris à son compte par la région Normandie en décembre 2019. Benoît Laignel, un des deux co-présidents de ce groupe d'experts, professeur en géosciences et environnement à l'Université de Rouen, témoigne de la force de la démarche :

« Quand je présente des données à l'échelle globale, c'est trop loin. Depuis cinq ans, avec des données régionales, ça change totalement la communication, la réceptivité des gens, notamment sur la partie adaptation. L'atténuation, c'est à tous les niveaux. Mais pour l'adaptation, c'est vraiment en fonction des spécificités du territoire. Or il faut savoir à quoi s'adapter, et commencer par des constats scientifiques, sur l'élévation du niveau des mers, les canicules à l'intérieur des terres. Pour cela, la meilleure échelle, c'est l'échelle régionale. »¹³⁴

Ainsi, les régions commencent à construire des plateformes où les universitaires peuvent déployer de nouvelles recherches pour faire le pont entre les découvertes de la science, la prise de conscience citoyenne, et la construction de nouvelles politiques publiques. Là encore, les régions prennent conscience qu'elles ne peuvent pas faire seules, mais que leur force tient à leur capacité à s'appuyer sur des compétences diverses mises en réseau.

130 Entretien du 12 mars 2021.

131 Aix-Marseille Université (AMU) ; l'Université d'Avignon (AU) ; l'Université Côte d'Azur (UCA) ; l'Université de Toulon (UTLN) ; l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) d'Aix-en-Provence.

132 À titre d'exemple, l'appel à projet pour l'année 2020-2021.

https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/fileadmin/user_upload/APFB-VDEF-10Juillet2020.pdf

133 Entretien avec Jean-Luc Delpuech, 23 mars 2021.

134 Entretien du 2 avril 2021.

2. « La région ne pouvait pas le faire seule ». La crise pandémique ou le grand test du réseau régional

Identifier les problèmes, faire confiance à d'autres acteurs pour agir : la crise pandémique qui frappe le pays et ses régions à partir de février 2020 vient donner à ces deux principes une signification toute particulière, et une dimension vitale. Évoquant l'organisation de la grande campagne de tests organisée en Auvergne-Rhône-Alpes en décembre 2020, Philippe Bailbé, le DGS de la région, évoque ce qui est pour lui « la grande leçon de la crise : la force du réseau ».

« La région ne pouvait pas conduire cette campagne seule, elle l'a fait avec tout le réseau d'acteurs avec lequel elle est interconnectée : les médecins, les infirmiers, les ambulanciers, les taxis, les maires, les labos. 1 500 points de tests étaient gérés directement par des médecins, et autant par les maires : nous avons élaboré un cahier des charges, nous nous chargeons de la mise à disposition de toute la logistique, y compris les barnums, les masques, les maires jouaient le rôle d'ensemblier, et pilotaient la mise en œuvre. On s'attendait à des problèmes dans tous les sens, mais tout s'est bien passé, parce que c'était clair, chacun savait ce qu'il avait à faire. »¹³⁵ »

Entre tous ces acteurs, aucun lien hiérarchique, mais un objectif partagé, et la vision d'une action publique comme une chaîne dont aucun maillon ne doit manquer sous peine de ruiner les efforts de tous. Pour les régions, la crise pandémique a été un test de la qualité de leur réseau, mais aussi, souvent, un moment de basculement vers une nouvelle forme de leadership.

2.1. Contribuer. La région plate-forme au cœur de la crise

Région plate-forme : le concept est devenu très concret au moment où le pays a commencé à être frappé par la pandémie, puis mis brutalement à l'arrêt, le 17 mars 2020. Face à une telle crise, la délimitation des compétences n'a plus guère de sens, et seule compte la contribution que chacun peut apporter pour parer à l'urgence sanitaire, et bientôt économique et sociale. Entreprises, associations, structures de soin, chaque acteur a tout à la fois besoin d'aider et d'être aidé. La région peut jouer ce rôle de carrefour de l'action collective dans la mesure où elle en a développé les instruments, adopté les postures, et qu'elle peut adosser cette action à une vision et à un leadership.

¹³⁵ Entretien du 19 mars 2021.

Donner, recevoir : l'antique grammaire du don retrouve soudain sa fonction de matrice du lien social et politique. C'est le cas par exemple des associations sanitaires et sociales dont nous avons parlé, qui sont très vite mobilisées par les régions pour agir auprès des populations fragiles, puis dans le cadre des campagnes de tests, mais qui sont aussi rendues vulnérables par la pénurie d'équipements personnels de protection, dont elles reçoivent rapidement des dotations grâce à l'action de ces mêmes régions. C'est le cas aussi des entreprises : avant même d'avoir besoin d'être aidées, elles sont celles qui aident, en produisant lesdits équipements ou en achetant des masques.

Parce qu'ils ont déjà noué une relation de confiance avec la région, ces acteurs sont d'emblée impliqués au cœur de la gestion de la crise au niveau régional. Le 13 mars 2020, lorsque Jean Rottner convoque au siège de la région une réunion de crise pour préparer le confinement à venir et anticiper toutes ses conséquences, Georges Lingenheld, le président du Club ETI Grand Est, est présent autour de la table, avec la préfète, l'ARS, les services de l'État, aux côtés de la CCI ou de la CPME. Le groupe d'une vingtaine de personnes se réunira tous les quinze jours pendant toute la durée de la crise.

« Je n'en ai pas manqué une seule. Personne ne manquait. Tout le monde avait droit à la parole. C'était un moment très fort, où on pouvait faire passer des messages. Ça durait 2h, 2h15. On a eu une efficacité sans précédent. On a fait bouger les lignes à travers les messages des uns et des autres. »¹³⁶ »

En Île-de-France, les entreprises et la région se mobilisent conjointement au plus haut niveau, comme le raconte Gérard Messanvi, le délégué général du Club ETI Île-de-France :

« Au début, c'était un peu artisanal, il y avait une profusion de calls, de visios face au choc de cette situation inédite. Ensuite, on a structuré les choses avec le METI, et dès le mois de mai, on a organisé une cellule de 80 directeurs généraux d'ETI qui travaillaient avec la région. Nous avons des échanges presque quotidiens avec la directrice des entreprises de la région, sur les besoins des deux côtés. Devant la pénurie de masques, plusieurs entreprises se sont muées en importatrices, comme Manutan et Sterimed. Elles ont importé chacune plusieurs dizaines de millions de masques, avec une organisation souple et dynamique entre l'exécutif régional et les ETI de

¹³⁶ Entretien du 11 avril 2021.

l'ensemble du territoire francilien. Tout cela a été un motif de fierté. Du côté de la région, on s'est rendu compte de l'agilité des ETI. Nous, on a vu aussi que la région était capable de passer en mode commando pour nous accompagner et collaborer.¹³⁷ »

Ces quelques semaines paroxystiques scellent donc une communauté d'action, et créent des réflexes communs, qui seront mis à profit à chacune des étapes de cette crise sans fin. Après plus d'un an de ce travail intense, Nicolas Barthe, le fondateur du cabinet STAN, basé à Marseille et travaillant avec plusieurs régions du sud de la France, constate que celles-ci ont gagné, aux yeux des entreprises, « *une nouvelle légitimité* » :

« Elles ont relayé les mesures d'urgence et le plan de relance, et elles ont mis en place des actions beaucoup plus concrètes qu'auparavant pour les entreprises. Jusqu'à il y a un an, j'entendais beaucoup « On n'a pas besoin de la région ». C'est moins vrai aujourd'hui, le monde économique est beaucoup plus fédéré par les régions, et le regard des entreprises a changé.¹³⁸ »

2.2. Quand les collectivités montent à bord

Souvent, c'est aussi le regard porté sur la région par les autres collectivités locales qui a changé. Là encore, la crise pandémique a constitué un facteur de transformation rapide et profonde, qui a pu créer ou approfondir des réflexes d'action commune, et le sentiment d'un destin régional partagé.

Dans beaucoup de régions, les chocs de la pandémie et du confinement ont en effet provoqué un mouvement tectonique dans la structuration politique et mentale des territoires. Dans ces semaines décisives, l'appareil préfectoral est apparu sidéré, débordé, empêché, gêné aussi par un retard technologique qui n'est pas qu'un détail : comment gérer une crise aussi collective en audioconférence, avec des dizaines, parfois des centaines d'interlocuteurs ? Comment fédérer une action commune sans discussion collective ?

C'est donc d'abord en remplissant un vide que la région a pris une place que bien peu voulaient lui reconnaître jusque-là, celle du point de ralliement du territoire régional. François Poupard, le DGS de la région Nouvelle-Aquitaine, est au cœur de cette gestion de crise régionale :

« Nous avons pris la place laissée vacante par l'appareil préfectoral pendant cette période de stupéfaction, et organisé beaucoup de concertations avec les différents réseaux, les EPCI, les départements, sur à peu près tous les sujets : les masques, les écoles, les transports, le plan de relance... Avec les départements, nous avons l'habitude de réunions rapides d'une heure entre présidents. Ça complète avantageusement la CTAP.^{139,140} »

Au-delà de l'urgence sanitaire, les collectivités font bloc pour sauver le tissu économique régional. Si l'essentiel des dispositifs de soutien vient de l'État, les régions prennent des initiatives importantes en lien étroit avec les EPCI, avec lesquelles elles partagent la compétence de développement économique. En Île-de-France, le Fonds Résilience, destiné aux TPE, aux associations ou aux acteurs de l'économie sociale et solidaire de moins de 50 salariés, a été lancé avec l'aide de la Banque des territoires, en lien avec 70 EPCI qui abondent le fonds à la hauteur de l'investissement de la région. Le réseau Initiative Île-de-France est choisi pour opérer la gestion de ce fonds, avec l'accord du ministère de l'Économie et des Finances.

Comme souvent, c'est la région Bretagne qui offre l'exemple de la coopération la plus aboutie entre les acteurs territoriaux, parce qu'elle a été doublement préparée. Politiquement d'abord, avec le choix fait en 2015 de travailler en collaboration étroite avec les 59 EPCI sur les questions de développement économique, qui s'est traduit par la signature de conventions avec chacun d'entre eux. Techniquement ensuite, parce que les outils numériques développés par la région changent la donne au moment où il faut massifier le traitement et la distribution des aides en jouant sur deux niveaux de collectivités :

« Nous avons dématérialisé les processus partenariaux, et c'est cette digitalisation qui nous a permis de massifier notre politique de soutien depuis le début de la crise. Ce dispositif transite par les sept technopoles du territoire régional, et la région comme les EPCI y ont accès, même si la région est le seul financeur. Pour le commerce et l'artisanat, les EPCI et la région financent chacun 50 %, mais tout est opéré en local, il y a une seule convention, les EPCI nous envoient un relevé des compteurs, et un appel de fonds, dans une procédure totalement dématérialisée. On a bien vu à quel point le numérique était facilitant.¹⁴¹ »

¹³⁹ Conférence territoriale de l'action publique.

¹⁴⁰ Entretien du 11 février 2021.

¹⁴¹ Entretien avec Gaël Guégan, 10 février 2021.

¹³⁷ Entretien du 11 avril 2021.

¹³⁸ Entretien du 25 mars 2021.

Le numérique se prépare, il s'improvise aussi : dans les bouleversements du mois de mars 2020, Valérie Péresse prend l'initiative de former un groupe WhatsApp avec les 1 200 maires d'Île-de-France, pour créer une boucle d'échanges directs et informels, qui sera largement utilisée tout au long de la crise, sur l'ensemble des sujets d'intérêt commun. Au moment où l'État prépare la mise en place des centres de vaccination directement avec les maires, c'est par ce biais que les difficultés pratiques et financières sont partagées, et que la région décide de créer un fonds de 10 000 euros par commune pour contribuer à l'effort commun. Le même dispositif est rapidement mis en place par la région Pays de la Loire.

Décrivant l'évolution du rapport avec les maires d'Île-de-France, Cédric Arcos, DGA de la région, emploie un mot que nous avons déjà beaucoup entendu s'agissant de la crise pandémique : « *un basculement* ».

« La crise a créé un lien de proximité très fort avec toutes les mairies, de manière absolument non partisane. Nous avons appris à travailler ensemble, à compléter nos actions. Dans cette nouvelle relation, la région est apparue comme pouvant jouer un rôle d'éclaireur, et avoir des initiatives très pratiques. Aujourd'hui, la réponse à la crise, dans ses différentes dimensions, est gérée en forte proximité avec les maires. ¹⁴² »

Avec les conseils départementaux aussi, la glace est rompue : en Occitanie, après les gelées noires du mois d'avril 2021, le premier réflexe est d'organiser une réunion commune des DGS de la région et des départements, pour élaborer une réponse commune à la crise.

3. État et régions : croiser les réseaux

Comment pérenniser les acquis de la crise sanitaire, et amplifier cette ouverture de la région à toutes ses parties prenantes, pour passer enfin de la région-institution à la région-plate-forme ? Ce sera sans doute l'un des enjeux principaux des prochains mandats, et une question clé dans la recherche d'une meilleure articulation entre l'État et les régions, pour faire face aux défis et aux crises.

¹⁴² Entretien du 30 avril 2021.

3.1. Région plate-forme : de la vision à la mise en œuvre collective

La Maison commune comme cabine de pilotage

Comment aller plus loin, et faire définitivement de la région une plate-forme, une maison commune pour tous les acteurs des territoires, qu'il s'agisse des entreprises, de la société civile ou des autres collectivités ? Une chose est sûre, la réponse ne viendra pas de la création de dispositifs formels et codifiés – l'échec de la CTAP l'a bien montré. Elle viendra en fait de l'approfondissement et de la conjonction des deux évolutions que nous avons déjà exposées : la transformation interne de l'administration régionale, qui la rend capable de s'ouvrir à ses partenaires et de leur offrir la puissance de sa transversalité, et la révolution des données, qui ouvre des champs nouveaux et offre l'opportunité de construire ensemble les nouveaux instruments d'un pouvoir partagé.

Ces outils de pilotage collectif sont à portée de main, et certains sont déjà là. Dans le domaine de l'emploi et de la formation, la plate-forme Adecco Analytics exploite les ressources du Big Data pour donner une vision dynamique et territorialisée des évolutions du marché du travail, de la maille régionale jusqu'à celle du code postal¹⁴³. Si certaines régions, ainsi que le CNAM, l'utilisent déjà pour orienter leur action de formation, pourquoi ne pas imaginer des communautés de travail régionales exploitant les potentialités de cet outil à plusieurs échelles, et construisant de nouveaux dispositifs de politique publique pour répondre aux enjeux identifiés ensemble ? En Île-de-France, la Direction de la coordination et de la modernisation publique développe de puissants outils cartographiques pour visualiser l'action régionale et ses contextes socio-économiques. Pour l'instant réservés au pilotage interne des politiques publiques, ne pourraient-ils pas offrir un levier de travail collectif ?

Penser ensemble. Vers une prospective territoriale partagée

Pour développer toutes leurs potentialités, les outils numériques doivent être portés par une posture politique, celle qui fait le choix de l'ouverture et de l'horizontalité. Ils doivent aussi aller de pair avec la structuration d'une démarche intellectuelle commune. « *Dans tous les cas, la réponse c'est la donnée. Mais quelle est la question ?* »¹⁴⁴. Avant de permettre à tous les acteurs territoriaux de trouver des

¹⁴³ Entretien avec Martin Vitkine et Samuel Guérin, 8 avril 2021.

¹⁴⁴ Entretien avec Pierre Trilles, 16 mars 2021.

réponses, le rôle de la région est bien de les réunir pour élaborer des questions communes, pour éclairer les enjeux quotidiens de la gouvernance territoriale à la lumière de questionnements prospectifs et transversaux. Inscrit dans l'ADN d'une région d'abord en charge de schémas directeurs qui peuvent être investis à des degrés divers, ce rôle d'éclairer intellectuel est plus crucial que jamais, et pose la question de la place de la recherche dans le dispositif de l'action publique régionale.

C'est, on l'a vu, le sens de la stratégie de connaissance territoriale développée par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. C'est aussi la feuille de route de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) de la région Nouvelle-Aquitaine, dont l'acronyme indique la volonté de relever le drapeau intellectuel de la DATAR historique, avec des moyens significatifs (une dizaine de collaborateurs dans le service études et prospective), le renfort de l'expertise universitaire, avec l'arrivée d'Olivier Bouba-Olga, et une ambition forte : décentrer le regard et la réflexion sur les territoires, en mettant en question le monopole intellectuel des institutions parisiennes. S'appuyant sur ces différentes initiatives, un groupe de travail a commencé à se réunir dans le cadre de Régions de France pour produire une analyse de l'impact de la crise pandémique vu depuis les régions.

La réussite de cette stratégie intellectuelle passe par la capacité de la région à penser en réseau, en lien avec les grands producteurs de données et de savoir, comme l'Insee, mais aussi avec les agences d'urbanisme, qui portent une autre vision du territoire, à partir de ses métropoles. Pour Olivier Bouba-Olga, « *les problèmes que nous rencontrons appellent des réponses multi-acteurs, multi-échelles, et le lien entre la région et la recherche y participe* »¹⁴⁵. Volonté politique et leadership intellectuel : les deux vont de pair, à condition de ne pas les confondre. La responsabilité du dirigeant politique, quel que soit le niveau de ses fonctions, est d'organiser les conditions de la pensée, et non pas de penser à la place des autres. Ce qui implique de pouvoir impulser et inspirer, mais aussi de renoncer à contrôler, et donc, au final, à prendre un risque.

3.2. Sortir du milieu du gué : l'État entre deux visions du réseau

Et l'État dans tout ça ? Sur bon nombre de ces sujets, il apparaît désengagé, empêché par son retard technologique, mais aussi par des barrières psychologiques, et par la mise en crise de sa propre conception du réseau. Quand les régions

construisent leur réseau, au sens horizontal du terme, l'État parisien regarde le sien se déconstruire. Le réseau vertical des services territorialisés qui sont les relais des différents ministères dans les régions et les départements, depuis trente-cinq ans, une rétractation spectaculaire, du domaine de l'industrie à celui de l'équipement tout récemment, celui du développement économique, avec la réduction drastique du nombre d'agents des pôles E3S des anciennes DIRECCTE, le réseau territorial de la Direction générale des entreprises de Bercy. C'est le fruit logique des différentes étapes de la décentralisation, et des transferts de compétences qui les ont accompagnées.

Pourquoi, dès lors, ce grand malaise de l'État devant cette évolution fondamentale de son organisation, le sentiment d'être resté « au milieu du gué », et la tentation de revenir vers la rive dont il a décidé de s'éloigner en 1982 ? Les épreuves de la crise pandémique ont fait prendre conscience des impuissances d'un État qui manie parfois ses leviers dans le vide, faute de relais directs suffisamment puissants et opérationnels pour aller jusqu'au « dernier kilomètre de l'action publique ». Une prise de conscience qui nourrit aussi la « nostalgie du faire », et la tentation de reconstruire un système administratif intégré et hiérarchique, en complet décalage avec la réalité de la répartition des ressources humaines, matérielles et immatérielles des acteurs publics. Surtout quand l'argent du plan de relance coule à flot sur les administrations centrales comme l'orage sur une terre assoiffée depuis tant d'années.

Cette tentation prend sa source dans un sentiment conscient ou inconscient : celui qu'une fois qu'une compétence n'est plus exercée par l'État, celui-ci n'a plus de levier, de vision, de moyens d'action - sauf à reprendre la posture de tutelle avec son opérateur, ou du donneur d'ordre avec son prestataire. L'État face aux régions hésite entre la posture diplomatique, avec le respect scrupuleux de l'autonomie des collectivités locales, et celle du supérieur, dans tous les sens du terme. Ce qui reste à construire, c'est l'espace du leadership, celui-là même que la région tente d'investir dans son propre champ.

Or ce leadership est indispensable pour organiser le jeu collectif de l'équipe France, permettre les passages à l'échelle, les mises en cohérence, aider chacun à anticiper et à identifier les enjeux en s'appuyant sur sa propre transversalité. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si c'est l'un des lieux de transversalité de l'État, le secrétariat général à l'Investissement, qui a permis de faire émerger des objets qui portent à un niveau international des ambitions à la fois nationales et locales, comme lors de la création des IHU il y a vingt ans¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Entretien du 15 avril 2021.

¹⁴⁶ Entretien avec René Ricol, 13 octobre 2020.

Avec la crise, c'est une autre distinction qui se fissure, entre le « régalien » et le reste, et c'est au cœur de l'État régalien que s'opère la prise de conscience de la valeur du réseau régional. Au croisement du basculement dans le monde numérique et de la montée des périls géo-économiques, l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) a fait de l'échelon régional son cadre d'action, et de la région elle-même un partenaire privilégié depuis plusieurs années. À partir de décembre 2015, des référents de l'ANSSI commencent à être déployés dans chaque région, pour mener des actions de sensibilisation aux risques cyber auprès des acteurs publics et privés du territoire¹⁴⁷. Depuis le 1^{er} juillet 2016, ce dispositif de référents régionaux a pris le relai des Observatoires zonaux de la sécurité des systèmes d'information (OZSSI), calqués sur le périmètre des zones de défense, qui ont cessé leur activité. L'objectif affiché de l'ANSSI est de déployer un « *dispositif resserré, davantage au contact de l'ensemble du tissu économique et des collectivités territoriales de la région* »¹⁴⁸. Au quotidien, les contacts sont constants entre les régions et ces référents, aussi bien sur les questions internes, et les menaces pesant sur les services d'information de la région elle-même, que sur des questions d'intérêt régional.

Cinq ans plus tard, la pertinence de ce choix semble confirmée, puisque l'ANSSI souhaite aller plus loin, et fait à toutes les régions la proposition de créer des Centres de réponse d'urgence cyber régionaux, ou CSIRT (*Computer Security Incident Response Team*). Face à la multiplication des attaques par rançongiciels sur tout le territoire¹⁴⁹, et à la difficulté pour l'ANSSI d'outrepasser ses missions théoriquement limitées aux opérateurs d'importance vitale, au risque de disperser ses forces, l'idée est de s'appuyer sur des relais pour venir en appui à un vaste tissu d'acteurs politiques, économiques et sociaux. Dans sa lettre aux présidents de région datée du 13 avril 2021, Guillaume Poupard évoque la nécessité de « répondre à l'échelle des régions aux attaques informatiques survenant chez les PME, les ETI, les collectivités territoriales, les établissements publics locaux et les associations de taille significative », et propose une aide financière d'un million et un accompagnement sous la forme d'une incubation de quatre mois.

Pourquoi vouloir s'appuyer sur les régions ? D'abord parce que la maille régionale apparaît la plus pertinente pour gérer un volume d'incident suffisant pour entretenir un haut niveau de réactivité et d'expertise. Ensuite, parce que la région elle-même est considérée comme l'acteur central du territoire, capable de mobiliser des

ressources financières, des compétences, et de faire « monter à bord » les autres acteurs régionaux, publics comme privés. Car un tel projet ne sera viable et utile que s'il devient un outil collectif, et permet d'inventer un modèle équivalent à celui des pompiers volontaires, dans l'espace numérique. À bien des égards, ce projet constitue donc un test, et un banc d'essai pour une nouvelle forme de collaboration entre un État qui développe une capacité d'action nationale sur des sujets essentiels, et des régions qui fédèrent les énergies régionales en jouant pleinement leur rôle de plate-forme.

Quelles leçons pourra-t-on tirer, une fois passée enfin l'urgence sanitaire, de la réponse collective à des crises qui, par leur ampleur et leur durée, doivent mobiliser toutes les forces de la nation ? Et quel rôle pour les régions dans ces dispositifs d'action collective ? Ce dont la pandémie nous fait prendre conscience, c'est que la gestion de crise doit nécessairement, plus encore que par le passé, **articuler la dimension verticale d'une coordination nationale efficace et coordonnée, et la dimension horizontale qui permet la mobilisation de tous les acteurs du territoire, dans une chaîne de réponse d'urgence où aucun maillon ne doit manquer sous peine de rendre vain l'effort de tous**. La réponse à cette question est donc étroitement liée à la capacité des régions à devenir des plates-formes, des nœuds de réseaux, à la jonction des acteurs économiques, de la société civile et des collectivités du territoire. Elle est liée aussi à la volonté de l'État, garant de la continuité de la vie de la Nation, de s'appuyer sur ces nouveaux acteurs.

147 <https://www.ssi.gouv.fr/agence/cybersecurite/action-territoriale/>

148 <https://www.ssi.gouv.fr/actualite/les-ozssi-passent-la-main/>

149 Entretien avec Jérôme Billois, 6 avril 2021.

VI

L'HORIZONTALITÉ DU TERRAIN. LA RÉGION AU LYCÉE

Si le réseau est si important pour la région, c'est parce que c'est d'abord à travers lui qu'elle peut exercer ses compétences sur le terrain, et tenter d'affirmer son leadership. Même si les étapes successives de la décentralisation l'ont rapprochée de l'utilisateur final, la région reste d'abord dans le « B to B » : qu'il s'agisse des transports ou de la formation, son action est désormais déterminante, mais ni les conducteurs de train, ni les formateurs ne portent l'uniforme ou l'insigne de la région. En revanche, les gardiens, personnels de ménage ou de restauration dans 2 800 lycées le portent, au contact de 2,1 millions d'élèves, et ils représentent entre les 2/3 et les 3/4 des personnels de chaque région. Même si elle y a fait son entrée par la petite porte, c'est au lycée que la région apprend ce que c'est qu'être la première ligne de l'action publique. Les leçons à en tirer sont donc d'autant plus importantes pour l'avenir, et l'ambition des régions de prendre en charge d'autres responsabilités opérationnelles.

Contrairement à d'autres compétences, la mandature qui s'achève n'a pas vu de profond bouleversement des compétences formellement assignées aux régions dans le domaine de l'éducation, mis à part le rôle d'organisation du transport scolaire qui lui a été dévolu en 2017. Pourtant, ces cinq années ont été marquées, dans beaucoup de régions, par une évolution profonde du rôle qu'elles jouent dans la vie des lycées, et en particulier dans la transformation numérique des établissements.

1. Les régions : une ambition pour l'éducation

1.1. La montée en compétence des équipes régionales

Dans le domaine de l'éducation, les régions ont opéré une véritable montée en compétence, avec le recrutement de profils divers et de haut niveau. Comme dans d'autres domaines, elles ont souvent opéré des recrutements au sein de l'État lui-même. Ainsi, dans la région Nouvelle-Aquitaine, le duo politico-administratif en charge

des questions d'éducation possède une expertise et une légitimité particulièrement fortes : Jean-Louis Nembrini, le vice-président du Conseil régional délégué à l'enseignement, a été inspecteur général de l'Éducation nationale, recteur de l'Académie de Bordeaux, chancelier des Universités d'Aquitaine de 2009 à 2013, directeur général de l'Enseignement scolaire entre 2007 et 2009 ainsi que président de l'Université de Bordeaux. Philippe Mittet, le DGA en charge notamment de l'éducation, est aussi un professionnel de l'éducation nationale, dont il a gravi tous les échelons, d'instituteur à inspecteur d'académie, puis DSDEN de la Vienne entre 2013 et 2015. « *J'ai été l'ancien conseiller numérique du recteur, qui était Jean-Louis Nembrini! J'ai écrit le premier cahier des charges de la région et des 12 départements. Il est difficile de nous disqualifier sur ce que nous savons déjà* »¹⁵⁰.

Dans la région Centre-Val de Loire, c'est un autre duo de professionnels qui est à la manœuvre : le président, François Bonneau, a lui-même été principal de collège, après avoir commencé sa carrière comme conseiller d'orientation. Il a enseigné pendant neuf ans en zone d'éducation prioritaire, et a commencé à exercer ses responsabilités régionales comme vice-président chargé de l'Éducation de 2004 à 2007. Dans l'administration, Laurent Gougis, le directeur Éducation, Jeunesse et Sport, vient, lui, du monde de l'informatique, et a géré les systèmes d'information de l'université d'Orléans avant d'intégrer la région en 2011. « *La conjonction de nos deux profils (vision et engagement politique pour le président et expertise numérique de mon côté) a été déterminante. On a pu aller plus loin* »¹⁵¹.

Aller plus loin : les ambitions de ces équipes vont bien au-delà des simples fonctions support qui constituent les compétences théoriques des Conseils régionaux. Elles représentent un défi, mais aussi un atout pour un système éducatif qui a besoin de toutes les énergies pour se transformer.

1.2. Les voies de la transformation numérique

Car au-delà de leurs compétences strictes, c'est bien à une transformation du système par ses marges que s'attèlent ces équipes, dans une perspective éminemment politique : les parents d'élèves sont des électeurs, et les élèves eux-mêmes le seront immédiatement après leur sortie du lycée. La conviction des régions est que le besoin et l'envie de numérique de la part des élèves et des familles ne peuvent pas être ignorés plus longtemps.

¹⁵⁰ Entretien du 16 mars 2021.

¹⁵¹ Entretien du 9 avril 2021.

Une fois mis en œuvre l'effort de déploiement des infrastructures, avec le raccordement au haut débit et l'installation du wifi, chaque région élabore sa stratégie pour faire entrer les outils numériques dans la salle de classe et dans les familles. En Île-de-France, la décision est prise de doter chaque lycéen d'un ordinateur ou d'une tablette, en commençant par les lycées professionnels, puis, sur une base volontaire, les lycées généraux. Au total, 180 000 équipements sont distribués avant la crise pandémique. Parallèlement, la région lance une plate-forme de distribution de ressources numériques, monlycee.net, expérimentée dans des lycées volontaires pendant l'année 2017-2018, puis généralisée en 2019.

La réforme du baccalauréat, qui nécessite un renouvellement complet des manuels des lycées, pousse les régions à basculer vers les manuels numériques. Le Grand Est opte pour un passage complet aux manuels numériques à la rentrée 2019, assorti d'un équipement informatique de l'ensemble des élèves. La région PACA a fait de même, et le passage s'est fait de manière aisée, signe, pour le DGS de la région, Franck-Olivier Lachaud, que « *sur le numérique, nous répondions à une attente sous-jacente des élèves et, sans doute, d'un grand nombre de professeurs également* »¹⁵².

La région Centre-Val de Loire, elle, a opté pour une démarche graduelle et volontaire, en lien avec le rectorat : « *nous avons très bien travaillé avec le délégué académique au numérique, c'était une condition essentielle. Seuls, je ne sais pas si on y serait arrivé. Nous avons fait six réunions, nous avons parlé à deux voix, pour expliquer, rassurer. Et nous avons eu 40% de ressources numériques dès la première année* »¹⁵³. L'équipement informatique des lycéens n'est pas systématique et gratuit, mais fait l'objet d'une aide partielle, avec une quasi gratuité pour les élèves boursiers.

La crise pandémique a validé le choix d'une démarche volontariste de déploiement du numérique éducatif, et permis son accélération foudroyante. « *La crise a fait accélérer le déploiement du numérique. Dans l'éducation, je pense qu'on a gagné cinq ans* », résume Bernard Giry, conseiller numérique au sein du cabinet de la présidente de la région Île-de-France¹⁵⁴. L'équipement des élèves est systématisé, les infrastructures renforcées, les marchés relatifs aux outils Edtech accélérés, avec notamment la mise à disposition gratuite de *Pearltrees* à tous les enseignants et à tous les élèves.

152 Entretien du 24 mars 2021.

153 Entretien avec Laurent Gougis, 9 avril 2021.

154 Entretien du 11 mars 2021.

1.3. Par la porte des régions : quand les Edtechs entrent au lycée

Mettre l'innovation technologique au service de l'éducation : au-delà des équipements informatiques ou des plates-formes mises à disposition par les régions, ce sont en effet les startups de la *Edtech* qui constituent les principaux leviers de transformation du rapport au numérique de la part des élèves comme des enseignants. Souvent tenues à la marge du système éducatif, les startups entrent au lycée grâce aux régions, qui démontrent ici leur double capacité à croiser leurs compétences et leurs dispositifs, et à jouer leur rôle d'échelon pivot : assez proches du terrain pour repérer des innovations, assez puissantes pour opérer des passages à l'échelle dimensionnants.

L'exemple de *Pearltrees*

C'est le cas par exemple pour *Pearltrees*, logiciel d'organisation collaborative de l'information qui a fait l'objet d'un développement spécifique pour le secondaire il y a quatre ans. La startup rencontre un succès rapide auprès des élèves et des enseignants, et plusieurs centaines de collèges et de lycées en font l'acquisition à leur niveau. « *Ça vient d'en bas, des mailles fines du territoire* », raconte Patrice Lamothe, le fondateur de la startup. « *On a commencé au niveau ultra local. Ça a fonctionné, et les départements et les régions nous ont repérés* ». Parmi ces collectivités capables d'identifier une telle initiative dans les établissements, la région Île-de-France, puis le Grand Est, le Centre-Val de Loire, la Bretagne, la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie, ou encore la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Capables de mener ce repérage fin, les régions sont aussi en capacité, une fois prise la décision politique, d'étendre rapidement ces innovations à l'ensemble de leur territoire, et de permettre un véritable passage à l'échelle. La première adoption régionale, en Île-de-France, a ainsi permis de toucher 465 lycées, 400 000 élèves, 40 000 enseignants. Aujourd'hui, 25 % des lycéens français ont accès à *Pearltrees*, et les données d'usage, disponibles en ligne, montrent une adoption très large de l'outil¹⁵⁵.

Ce faisant, les régions croisent deux de leurs missions privilégiées : l'équipement des lycées, mais aussi l'accompagnement des startups par des soutiens financiers, par des mises en réseau, et par la mise à disposition de terrains d'expérimentation.

155 <http://www.pearltrees.com/education/usage/academie/preparation,initiation,extension,generalisation/lycee,college/public,prive>

Ainsi, les compétences des régions dans les lycées sont un des rares leviers de développement d'une filière *Edtech* qui peine à se structurer faute de possibilité de mettre un pied dans la forteresse de l'Éducation nationale, malgré l'immense potentiel de développement de cette filière. Dans les 40 propositions formalisées à l'issue des États généraux du numérique éducatif, tenus à Poitiers les 4 et 5 novembre 2020, le mot « *edtech* » est absent, et le mot « entreprise » apparaît une seule fois, pour leur rappeler les impératifs de sécurité et la nécessité d'un code de bonne conduite¹⁵⁶. « *Sans les régions, cela aurait été très compliqué d'avoir ce développement* », résume Patrice Lamothe¹⁵⁷.

Particulièrement en pointe dans l'accompagnement du tissu économique, la région Nouvelle-Aquitaine développe ainsi plusieurs projets innovants au carrefour de ses compétences économiques et éducatives, avec le dispositif Edlab, dont l'un des appels à projets porte sur des « *expérimentations de solutions numériques innovantes pour la formation et l'éducation* ». La région est aussi en train d'investir sur l'un des Campus des Métiers et des Qualifications (CMQ) développés par l'Éducation nationale dans la région, consacré au numérique, en créant une association qui sera animée par un agent de la région. Premier objet à développer : le jumeau numérique d'une salle de TP pour permettre aux élèves d'expérimenter dans le monde virtuel. « *À l'Éducation nationale, je pouvais avoir l'idée, mais pas 50 000 euros pour le projet. Ici, nous avons les leviers financiers, et nous allons le faire avec une startup* »¹⁵⁸.

Les startups, mais aussi les labos : la capacité de la Nouvelle-Aquitaine à innover vient aussi de la recherche académique dans ce domaine, notamment à Poitiers. Là encore, la région peut jouer sur sa transversalité et sur ses leviers financiers, en incluant les partenariats avec la recherche dans les conditions de ses appels d'offres en matière de technologies numériques éducatives. Le CEO de la startup EvidenceB, Thierry de Vulpières souligne l'intérêt de ces collaborations universitaires suscitées par les régions pour s'appuyer sur ce tiers de confiance que peut être un laboratoire de recherche, dans un domaine où la confiance est précisément un enjeu central. En Île-de-France, la réponse à l'appel à projet du Campus d'intelligence artificielle du lycée Paul Valéry a été faite en collaboration avec Sorbonne Université, et en Nouvelle-Aquitaine, un autre projet de l'entreprise a été mené avec le laboratoire TECHNÉ de l'université de Poitiers. « *Ça fait partie de la force d'une collectivité de pousser à ces croisements* »¹⁵⁹.

156 <https://www.education.gouv.fr/les-etats-generaux-du-numerique-pour-l-education-304117>

157 Entretien du 22 mars 2021.

158 Entretien avec Philippe Mittet, 16 mars 2021.

159 Entretien du 25 mars 2021.

2. À la croisée des cultures institutionnelles

Pour Laurent Gougis, au moment de la loi Peillon, « *on a senti que cette loi positionnait de manière inédite les régions sur le champ pédagogique et que nous avons ainsi la possibilité peut-être d'aller plus loin dans la réponse apportée aux enseignants, de mieux comprendre leurs besoins et donc d'apporter des réponses plus pertinentes* »¹⁶⁰. Huit ans plus tard, la transformation du rapport entre la région et « ses » lycées est flagrante, et pose la question de l'articulation entre deux institutions et deux cultures de l'action publique.

2.1. « Dans leur for intérieur, ils n'arrivent pas à se mettre en situation de partenaire » : un ministère et des régions

Sur un plan national, on a du mal à trouver précisément le lieu de cette articulation, tant les compétences des collectivités, notamment régionales, semblent invisibles depuis le haut de la pyramide hiérarchique, jusque sur le cœur de leurs compétences. Placée à l'articulation de ces deux univers, la Banque des Territoires, qui gère notamment les fonds du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA) relatifs à l'éducation, tente de faire ce travail de couture entre le ministère et les collectivités locales : « *Notre rôle, c'est de toujours ramener les collectivités autour de la table. Le Comité des partenaires a été créé avec notre soutien. Nous avons aussi beaucoup travaillé à les intégrer dans la phase de préparation des États généraux du numérique éducatif* »¹⁶¹. Mais le naturel reprend vite ses droits. Un exemple symbolique en est le lancement par le ministère, en février 2021, d'une grande enquête sur le bâti scolaire, sous la forme d'une plate-forme de concertation, mais sans concertation, précisément, avec les principaux intéressés, notamment les départements et les régions¹⁶². L'année précédente, l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement (ONSAEE) était supprimé, alors qu'il représentait un des rares lieux de croisement entre les expertises et les regards des différentes parties prenantes, et notamment entre l'État et les collectivités.

Comment comprendre cette difficulté à reconnaître l'investissement financier et humain engagé par les régions, et l'atout qu'elles pourraient représenter pour faire face aux immenses défis de la transformation éducative ? Philippe Mittet connaît intimement ces deux univers, et dresse un constat pessimiste :

160 Entretien du 9 avril 2021.

161 Entretien avec Rose Lemardeley, 14 avril 2021.

162 <https://batirlecole.education.gouv.fr>

« Même s'ils ont l'intention de travailler avec nous, dans leur for intérieur, ils n'arrivent pas à se mettre en situation de partenaire. C'est presque une question de posture intellectuelle. Quand j'étais à l'Éducation nationale, j'avais la même posture : présenter un dossier déjà bouclé, recueillir des réactions, mais jamais être dans la co-construction.¹⁶³ »

2.2. L'approvisionnement : les régions et les chefs d'établissements

Sur le terrain, avec les chefs d'établissement, la relation s'établit sur une autre base, « un peu moins dans les postures », selon Laurent Gougis. « Je connais à peu près les cent proviseurs de la région, c'est essentiel. Il faut beaucoup de dialogue, nous sommes dans une position d'équilibriste qui nous oblige à un dialogue permanent »¹⁶⁴. Une position d'équilibriste liée aux ambiguïtés de la répartition des responsabilités établie par le législateur : alors que les chefs d'établissement et les gestionnaires sont des personnels de la fonction publique d'État, les personnels chargés de la « vie courante » de l'établissement (entretien, accueil, restauration) sont des personnels de la région. Ils relèvent de la fonction publique territoriale mais ils font partie de la « communauté éducative » selon l'article qui régit leur statut¹⁶⁵. Une situation propice aux conflits de hiérarchie¹⁶⁶, et qui pousse les régions à inventer de nouvelles formes de dialogue avec les chefs d'établissement.

En Nouvelle-Aquitaine comme en Île-de-France, les DGA en charge de l'éducation créent des groupes de contact avec une dizaine de proviseurs choisis sur la base des représentations syndicales, avec des réunions toutes les cinq à six semaines, pour traiter de thématiques spécifiques comme les manuels scolaires ou la gestion des agents territoriaux, et la constitution de groupes de travail pour approfondir certaines questions. Éric Gougeaud, proviseur du lycée Pierre Bourdan de Guéret, fait partie de ce groupe de contact en Nouvelle-Aquitaine, et constate « une vraie volonté de mettre les personnels de direction dans la boucle » sur toutes les questions relevant des compétences de la région, « une vraie volonté de nous intégrer » :

« C'est très pragmatique, ils ont besoin d'entendre les éléments du terrain. Avec eux, nous avons une parole assez libre, les échanges sont faciles. Il n'y

a pas de naïveté de leur part, ils connaissent bien le terrain ! Ils proposent des politiques volontaristes, avec le désir d'être proches des besoins et d'être efficaces, avec une vision, un engagement fort de la région, sur les manuels scolaires, mais aussi sur le financement d'aides en faveur de la lecture, par exemple un prix de lecture pour les lycéens. Au-delà des compétences de base, il y a une volonté de montrer que la région s'engage pour la jeunesse et l'éducation. Il y a un engagement plus éducatif, voire pédagogique, dans différents domaines : le développement durable, la lecture, le numérique, l'éducation artistique. Ils portent une politique qui dépasse leurs compétences de base.¹⁶⁷ »

Dans le Centre-Val de Loire, parmi les leviers identifiés par Laurent Gougis pour créer un lien avec les chefs d'établissement, il y a le soutien aux projets éducatifs des enseignants, mais aussi et d'abord le numérique :

« Nous commençons à être identifiés par le numérique. Nous créons des relations, et ça va payer. C'est cela qui permet d'installer une relation de confiance. Sur le numérique, nous partageons les constats ! Finalement nous sommes alliés sur certains sujets, ils ont aussi besoin de nous pour mettre en place des feuilles de route.¹⁶⁸ »

Là encore, la crise pandémique a créé de nouveaux liens face à l'urgence. Éric Gougeaud a également participé au groupe de travail mis en place avec les trois académies et la région Nouvelle-Aquitaine pour préparer la réouverture des établissements en juin 2020 :

« Nous avons eu beaucoup de réunions entre mars et septembre, presque tous les quinze jours. Nous abordions toutes les difficultés de façon très pragmatique, très concrète. Nous n'avions pas forcément des réponses à tout, mais nous avons le sentiment que la région souhaitait s'engager fermement. Nous avons travaillé en confiance et avec transparence pour que les établissements fonctionnent, pour accompagner les élèves et les familles.¹⁶⁹ »

Les régions et les proviseurs ont bien ceci en commun : faire que les établissements fonctionnent, jusque dans les détails d'un quotidien qui forme la matière même de l'action publique, comme lorsque la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, assurant

163 Entretien du 16 mars 2021.

164 Entretien du 9 avril 2021.

165 Article 3 du décret n° 2007-913.

166 <https://www.lagazettedescommunes.com/722507/double-hierarchie-dans-les-colleges-et-lycees-ce-casse-tete-rh-qui-dure-depuis-plus-de-15-ans/?abo=1> ;
<https://www.senat.fr/questions/base/2014/qSEQ14010688S.html>

167 Entretien du 12 avril 2021.

168 Entretien du 9 avril 2021.

169 Entretien du 12 avril 2021.

le passage aux manuels numériques, débarrasse aussi les caves des lycées des stocks de manuels accumulés au cours des années. La gestion des personnels des lycées, agents de la région, donne aussi l'occasion d'un dialogue concret avec les équipes de Franck-Olivier Lachaud, le DGS de la région PACA :

« Nous écoutons les proviseurs et les gestionnaires avec grande attention pour l'évaluation des personnels. En échange, cela amorce un vrai dialogue de gestion avec eux, nous leur demandons d'être plus proactifs sur certaines questions, comme le gaspillage alimentaire ou l'introduction des produits locaux à la cantine. Il y a un boulevard qui s'ouvre ici à une logique de responsabilisation. Avec les proviseurs, si le dialogue est direct, franc, la responsabilisation se passe bien. Ils demandent un discours de vérité. Cela n'empêche pas les discours syndicaux, mais au quotidien ou sur les projets immobiliers majeurs, cela se passe bien. ¹⁷⁰ »

À l'échelle des établissements eux-mêmes, le dialogue se noue entre les équipes de la région et les fonctionnaires de l'Éducation nationale face aux enjeux les plus concrets, et la confiance se construit silencieusement, dessinant ce qui pourrait sous-tendre une reconstruction par le bas de notre système éducatif.

2.3. Un lien naissant avec les équipes pédagogiques

Avec le déploiement des ressources numériques, c'est en effet avec les équipes pédagogiques elles-mêmes que les régions ont commencé à établir un lien, avec toute la prudence requise de la part d'interlocuteurs régionaux qui connaissent très bien les spécificités et les préventions du corps enseignant, pour en être souvent eux-mêmes issus. Parce qu'ils ne sont pas dans une relation hiérarchique avec eux, les régions développent une approche collaborative qui répond en même temps à une aspiration des enseignants eux-mêmes.

Ainsi, la région Île-de-France prend soin de rendre les enseignants acteurs du choix des ressources et des solutions financées par la région : sur la base des 55 projets proposés par des entreprises en réponse à l'appel à projet de la région, chaque lycée a eu la possibilité de voter pour choisir les ressources numériques prioritaires, et la moitié l'a fait. C'est sur cette base que 23 produits seront testés, avant leur généralisation à la rentrée 2022. Les solutions d'EvidenceB font partie des projets

retenus, et Thierry de Vulpillères souligne la vertu de cette obligation de convaincre : *« la région achète pour un an, et c'est à nous de faire le lien avec les établissements et les enseignants pour montrer que ça marche. Pour moi, c'est l'obligation d'un industriel. L'équation ne peut pas se résoudre autrement » ¹⁷¹.*

En Nouvelle-Aquitaine, Philippe Mittet pense à aller plus loin : *« j'ai un rêve : passer des commandes auprès des équipes pédagogiques pour produire des ressources qui seront mises à disposition sur la base d'une validation par des modérateurs, sans que ce soit prescriptif » ¹⁷².* Près du site du Futuroscope, le Lycée Pilote Innovant et International a déjà engagé une démarche de ce type, qui pourrait être étendue. Tout comme les professeurs de sciences physiques de l'Académie de Bordeaux, qui ont mis au point leurs propres ressources. *« On cherche à mettre en avant ces bonnes pratiques et à les élargir ».* C'est aussi la logique de l'outil *Pearltrees*, également adopté par la région : *« un professeur fait pour lui, il peut élargir à l'établissement, ou à un cercle plus large ».*

3. « On ne peut rien faire l'un sans l'autre ». Un nouveau modèle à inventer

Les régions ont-elles fait la preuve de leur capacité à être de réelles parties prenantes au monde de l'éducation ? Pour Rose Lemardeley, de la Banque des Territoires, la réponse est sans ambiguïté : *« Les régions ont fait la preuve de leur capacité à agir. Elles dépassent leurs compétences pour avancer. C'est une échelle où il est plus facile d'agir, parce qu'on est déjà à grande échelle, on a des moyens. Quand il y a la volonté politique, on peut vraiment faire bouger les lignes » ¹⁷³.* Pour elle, *« on pourrait aller plus loin, ça pourrait être plus structurant »*, notamment dans le domaine des *Edtech*, où les potentialités sont immenses, et où beaucoup d'occasions sont manquées : dans les lycées professionnels, la pandémie a empêché beaucoup de lycéens de faire leur chef d'œuvre de fin d'année. Des solutions numériques auraient pu permettre de trouver des substituts. L'urgence est aussi au déploiement de solutions innovantes dans le domaine de l'orientation, pour pallier l'annulation des rencontres physiques et notamment des salons.

¹⁷¹ Entretien du 25 mars 2021.

¹⁷² Entretien du 16 mars 2021.

¹⁷³ Entretien du 14 avril 2021.

¹⁷⁰ Entretien du 24 mars 2021.

Dans un contexte de crise, le développement d'un véritable partenariat entre le ministère de l'Éducation nationale et les régions apparaît donc comme un impératif catégorique. À quelles conditions est-il possible ? La dernière réforme de l'organisation territoriale de l'Éducation nationale, avec le renforcement du rôle du recteur de région académique, ayant autorité sur l'ensemble du champ scolaire, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, vise à faciliter les coopérations avec les acteurs régionaux. Les enjeux sont considérables : le travail en commun sur le continuum -3 /+3, sur la carte des formations, sur les enjeux d'orientation et d'insertion. Il n'est pas certain, pourtant, que cette réforme de structure permette à elle seule le développement de coopérations approfondies avec les régions si elle ne s'accompagne pas d'un changement de posture.

Car avant d'être institutionnelle, la transformation doit être culturelle, et passer par une acculturation réciproque. C'est le mot qu'emploie Philippe Mittet, qui s'emploie à faire le pont entre les deux univers :

« Les gens de la région ont dû m'acculturer à leur fonctionnement. De la part des responsables des deux côtés, il est important d'avoir des sas, des moments d'immersion dans les collectivités, avec des périodes d'un ou deux mois, intégrés à la formation. Un DASEN devrait passer un ou deux mois auprès d'un directeur de l'Éducation d'un département. L'époque de la césure est dépassée.¹⁷⁴ »

En tous les cas, l'horizontalité du quotidien qui unit les personnels des régions et ceux de l'Éducation nationale, pour répondre aux petites et aux grandes urgences éducatives, dessine une voie pour poursuivre l'ouverture progressive de notre système éducatif à la multitude d'acteurs qui possèdent, chacun, une partie de l'énergie qui permettra de répondre aux défis qui sont les nôtres.

¹⁷⁴ Entretien du 16 mars 2021.

CONCLUSION

RETROUVER LE GOÛT DE L'ACTION PUBLIQUE

Politique de la donnée, réforme de l'action publique, répartition des compétences entre État et régions, recrutements et circulations au sein de la sphère publique... Autant d'enjeux qui peuvent paraître éminemment techniques, comme des éléments d'un meccano politico-administratif à distance de la vie réelle. Et pourtant.

En pleine pandémie, Stéphane Péré, directeur de l'Agence régionale environnement climat de la région Occitanie (AREC), est confronté à des départs d'agents qui décident subitement de changer de vie. Il faut reconstruire une expertise pour l'Observatoire régional de l'énergie en Occitanie (OREO), en lien avec la DREAL :

« J'ai recruté trois jeunes brillants, de moins de trente ans, des profils Centrale Paris. Je suis étonné de voir ce genre de profils venir dans une agence régionale. Ils viennent chercher du sens à leur activité professionnelle. L'une d'elles, sur la partie développement énergétique, devait aller dans une grande entreprise de l'énergie, elle avait un contrat, elle a tout abandonné pour venir chez nous, parce que ça correspondait mieux à ce qu'elle voulait faire dans sa vie. Je me doute bien qu'on ne va pas les garder très longtemps, mais leur engagement est remarquable, une grande partie de la jeunesse de France est juste remarquable, incroyable. Ces jeunes arrivent et remettent les choses en mouvement, au sein de l'agence, mais aussi dans le travail avec l'État. Là-bas, les gens avaient perdu le goût des choses, et ils le retrouvent. C'est d'ailleurs une question à poser à l'État manager : on ne peut pas mettre en mouvement seulement par des injonctions, des ordres. Il faut hybrider les différentes instances publiques, c'est comme ça qu'on arrive à créer une dynamique. Ça se passe bien et il y a des images très belles, des jeunes gens qui ont à peine trente ans, avec des gens plus mûrs du côté de l'État. Ces jeunes sont heureux d'avoir cette collaboration, cette reconnaissance. L'intégration de leurs données au sein de la plate-forme PICTO¹⁷⁵ a été un

¹⁷⁵ Portail Interministériel de la Connaissance du Territoire en Occitanie. <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/la-plate-forme-picto-occitanie-a22628.html>

moment marquant, c'était un agrément pour jouer dans la cour des grands. Et ça, seul l'État peut le faire !¹⁷⁶ »

Dans cette tranche de vie administrative, c'est tout l'avenir de notre pays qui se reflète : une crise pandémique qui bouscule les structures et change les destins ; la capacité des institutions publiques à accueillir la soif d'action publique de jeunes qui ont d'abord besoin de sens ; l'extraordinaire pouvoir de reconnaissance d'un État qui fonde notre appartenance collective depuis des siècles ; l'urgence brûlante d'une conversion écologique qui oriente désormais les existences ; le rôle de la donnée qui rassemble dans un projet commun de connaissance et d'action né de ce siècle-ci ; la capacité des structures régionales à inventer, explorer, bousculer ; et, comme fruit du travail collectif, les sourires de ceux qui retrouvent « le goût des choses » ou de ceux qui sentent pour la première fois la grandeur de servir quelque chose de plus grand qu'eux. Est-ce si naïf de parler de la joie comme le guide le plus sûr pour s'orienter dans les méandres de la réforme de l'État, comme dans celle de la gouvernance territoriale ?

Une chose est sûre : ces deux réformes-là n'en font qu'une seule, celle d'une action publique dont on ne peut retrouver le goût que si l'on en comprend l'unité profonde. Au terme de cette exploration, c'est cette unité et cette simultanéité qui frappent, dès lors qu'on a carotté suffisamment en profondeur. Aux quatre coins du pays apparaissent la même énergie, les mêmes projets, les mêmes envies. Les régions s'en emparent en faisant des choix différents, en avançant à des rythmes différents. Mais, d'un bout à l'autre de la métropole, et jusqu'en Outre-mer, elles réagissent aux mêmes défis, se situent sur les mêmes lignes de front.

Elles avancent en même temps, alors même qu'elles n'avancent pas réellement ensemble. On est frappé aussi par la faiblesse des coopérations et des circulations internes. Les groupes de travail de Régions de France tentent d'y remédier, mais restent largement prisonniers d'un tête-à-tête avec l'État qui détourne souvent des enjeux émergents. Des réseaux informels se constituent, et des filiations apparaissent dans une histoire qui commence peu à peu à s'allonger. Mais entre l'espace de l'imitation et celui de la concurrence, il reste encore à inventer celui du travail en commun, pour peser face à l'État, certes, mais surtout pour avancer en eaux profondes.

L'espace de collaboration qui reste à inventer, c'est bien sûr aussi celui qui réunirait l'État et les régions. La proposition d'une réunion de travail régulière entre eux, formulée par Régions de France au début de ce quinquennat, n'aura de sens que si elle s'inscrit dans cette perspective-là. Projet éminemment politique, parce qu'il touche au lieu du pouvoir, il doit aussi pouvoir laisser l'espace de l'échange et du travail à « ceux qui font », de part et d'autre, et laisser l'urgence à régler les problèmes du pays prendre le pas sur les logiques institutionnelles et partisans. Les leviers de cette collaboration-là sont les mêmes que ceux dont nous avons documenté l'émergence à l'échelle régionale : les nouveaux outils d'exploitation de la donnée, pour lever le voile sur les réalités à saisir, et les outils de la recherche, pour recommencer à penser ensemble. Pour affronter enfin les problèmes des territoires, il faut pouvoir poser des cartes sur la table commune. Une démarche simple, mais qui semble encore inaccessible parce qu'elle nécessite une double transformation.

Une transformation des régions, d'abord. Pour pouvoir enfin penser avec l'État, il faut d'abord apprendre à penser sans lui. La proposition paraîtra sans doute naïve ou déplacée à ceux qui, au quotidien, consomment une large part de leur temps et de leur énergie à faire face aux injonctions contradictoires d'un État à la fois trop présent et trop absent. L'enjeu est précisément de sortir de ce tête-à-tête mortifère qui arrête les élans et détruit la confiance, pour se remettre en face de l'essentiel : comprendre et servir une société qui n'attend pas les institutions pour se transformer en profondeur, et entrer dans des territoires que celles-ci ne savent pas encore appréhender, à plus forte raison maîtriser. La force des régions viendra, et vient déjà, de leur capacité à avancer sans attendre, et accompagner la société dans les lieux les plus contemporains de son expression politique : la création de nouvelles communautés de collaborations horizontales, la reconfiguration des savoirs, la construction de nouvelles identités, la conversion écologique, et, dans toutes les dimensions de l'univers social et jusqu'à la dimension anthropologique, la transformation numérique.

Une transformation de l'État, ensuite, qui passe avant tout par la prise de conscience du besoin de comprendre pour pouvoir recommencer à agir, dans ce nouveau monde où les notes de synthèse ne sont plus d'aucun secours. Ce qui implique une double révolution : une révolution intellectuelle, qui renouvelle en profondeur les cadres mentaux d'une élite politico-administrative qui a un besoin urgent d'apprendre à ne pas savoir, et de se saisir des outils de la démarche expérimentale que donne une formation universitaire que bien peu ont pu connaître ; une révolution politique, qui consiste avant tout à admettre qu'on a besoin des autres pour penser et pour agir. Et parmi ces « autres », il y a les régions.

¹⁷⁶ Entretien du 31 mars 2021.

Elles ne sont pas les seules, et loin de là. Dans une large mesure, ce que nous avons décrit au niveau régional est aussi en émergence à d'autres échelles, dans d'autres institutions publiques, comme les métropoles ou parfois les départements, et au sein de l'État lui-même. L'enjeu est précisément de se déprendre d'une vision de l'action publique comme un jeu à somme nulle, où chaque échelon, chaque acteur, ne pourrait s'affirmer qu'aux dépens des autres. Pour cela, il suffit de prendre conscience que le terrain de cette action publique n'est pas le champ clos de compétences à partager, mais les immenses territoires d'un siècle qui s'est ouvert depuis longtemps déjà, mais dont nous commençons seulement à contempler l'horizon. Dans ces territoires-là, notre destin national se jouera sur notre capacité à retrouver en même temps l'esprit de conquête et le sens du jeu collectif. C'est là que nous retrouverons le goût des lendemains, et la joie de l'action publique.

GLOSSAIRE DES ABRÉVIATIONS

- **ADAE** : agence pour le développement de l'administration électronique
- **ADEME** : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- **ANSSI** : agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
- **ARACT** : association régionale pour l'amélioration des conditions de travail
- **ARS** : agence régionale de santé
- **BPI** : banque publique d'investissement
- **CGET** : commissariat général à l'égalité des territoires
- **CRTE** : contrat de relance et de transition écologique
- **CESER** : conseil économique, social et environnemental régional
- **CPER** : contrat de plan État-Région
- **CRC** : chambre régionale des comptes
- **CRIGE** : centre régional de l'information géographique
- **CTAP** : conférence territoriale de l'action publique
- **DASEN** : directeur académique des services de l'éducation nationale
- **DATAR** : délégation à l'aménagement du territoire et de l'attractivité régionale
- **DCANT** : développement concerté de l'administration numérique
- **DGA** : directeur général adjoint
- **DGAFP** : direction générale de l'administration de la fonction publique
- **DGCL** : direction générale des collectivités locales
- **DGME** : direction générale de la modernisation de l'État
- **DGS** : directeur général des services
- **DIMAP** : direction interministérielle de la transformation publique
- **DINUM** : direction interministérielle du numérique
- **DIRECCTE** : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- **DITP** : direction interministérielle de la transformation publique
- **DREAL** : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- **DREETS** : direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
- **DSDEN** : direction des services départementaux de l'éducation nationale
- **DSI** : direction des systèmes d'information
- **ENA** : école nationale d'administration
- **EPCI** : établissement public de coopération intercommunale
- **ETI** : entreprises de taille intermédiaire
- **IGRIF** : inspection générale des services de la région Île-de-France
- **INET** : institut national des études territoriales
- **INSP** : institut national du service public
- **IRIS** : îlots regroupés pour l'information statistique

- **Loi NOTRe** : loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
- **SGAR** : secrétariat général aux affaires régionales
- **SGMAP** : secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
- **SI-DEP** : système d'information de dépistage

REMERCIEMENTS

Ce travail n'aurait pas été possible sans l'accompagnement et le soutien constant de **Sophie Conrad**, responsable du pôle politiques publiques de l'Institut Montaigne, avec qui la démarche a été lancée. Nous remercions l'ensemble des équipes de l'Institut, en particulier à la communication, pour leur accompagnement, ainsi que les *Senior Fellows* pour leurs conseils et leurs témoignages, en particulier **Cécile Maisonneuve**, qui a suivi ce projet de bout en bout. Merci également à **Pierre Stussi**, qui a inspiré, mais aussi relu et discuté ce travail.

Surtout, ce travail n'aurait pas été possible sans tous ceux qui m'ont accordé leur temps et leur confiance au cours de ces trois mois d'enquête :

- **Sébastien Abis**, directeur du Club DEMETER et chercheur associé à l'IRIS
- **Chantal Adjriou**, chef du service Information Développement durable Évaluation environnementale, DREAL Hauts-de-France
- **Frédéric Advielle**, président de la Chambre régionale des Comptes des Hauts-de-France
- **Dorothée Allain-Dupré**, chef de l'unité « Décentralisation, Investissement public et Finances Locales » à l'OCDE
- **Emmeline Allieux**, conseillère politique régionale à la Représentation permanente de la France auprès de l'UE
- **Arno Amabile**, chef du Service économique de l'État en région, préfecture de région Grand Est
- **Cédric Arcos**, DGA Politiques de Santé, de Solidarité, Sport, Jeunesse et Contractualisation avec l'État, région Île-de-France
- **Stéphane Arnoux**, directeur général Hyd'Occ, délégué régional France Hydrogène Occitanie
- **Agnès Audier**, *Senior Advisor* du Boston Consulting Group
- **Nadège Austin**, directrice du Réseau des Agences régionales de l'Énergie et de l'Environnement (RARE)
- **Déborah Autheman**, déléguée régionale à la Transformation, au Pilotage, et à la Modernisation de la Région Nouvelle-Aquitaine
- **Gilles Babinet**, co-président du CNUM, conseiller numérique de l'Institut Montaigne
- **Philippe Bailbé**, DGS de la région Auvergne-Rhône-Alpes
- **Nicolas Barthe**, fondateur du cabinet STAN
- **Stéphanie Bascou**, directrice adjointe de la DEAL Réunion
- **Jérôme Bastin**, DGA chargé du Pôle Stratégie, Développement, Aménagement de Rennes Ville et Métropole

- **Romain Beaucher**, co-fondateur de Vraiment Vraiment
- **Maella Beddou**, chargée de mission Suivi des Politiques publiques et Prospective, SGAR Réunion
- **Matthieu Belarouci**, directeur de l'Anthropo-Lab, maître de conférences en sciences de gestion, Université Catholique de Lille
- **Jacques Beltran**, vice-président, secteur public, Dassault Systèmes
- **Mohammed Benlahsen**, président de l'Université de Picardie Jules Verne
- **Emmanuel Bertin**, directeur du Centre Ressource du Développement Durable (CERDD)
- **Yves Bertoncini**, Consultant et enseignant en Affaires européennes, président du Mouvement Européen – France
- **Gérôme Billois**, *Partner* Cybersécurité et Confiance numérique, Wavestone
- **David Bonneau**, DGS de la région Île-de-France
- **Gino Bontempelli**, chef du service *Smart-région*, région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- **Olivier Bouba-Olga**, chef de service études et prospective de la DATAR, région Nouvelle-Aquitaine
- **Patrick Bouchardon**, conseiller en charge des collectivités territoriales à la Présidence du Sénat
- **Guillaume Boudy**, secrétaire général pour l'Investissement
- **Stanislas Bourron**, directeur général des Collectivités locales, ministère de la Transformation et de la Fonction publiques
- **Arnaud Brennetot**, professeur des Universités en géographie, Université de Rouen-Normandie
- **Véronique Brizon**, directrice générale d'ADN Tourisme
- **Clément Cambon**, délégué à l'Innovation et à la Modernisation de l'Action publique de la région Grand Est
- **Jean-Baptiste Chabert**, chef du service Connaissance territoriale et Information géographique de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- **Arabelle Chambre-Foa**, directrice de Projet à la Fabrique de la Cité
- **Marc Chappuis**, directeur-adjoint du cabinet de la ministre de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales
- **Béatrice Chassaing**, directrice de l'Énergie et du Climat, région Nouvelle-Aquitaine
- **Maxime Chatard**, conseiller Territoire du PDG de la SNCF
- **Isabelle Chatry**, analyste senior Gouvernance pluri-niveaux Finances locales à l'OCDE
- **Nadia Chenaf**, chef du service Formation professionnelle, région Grand Est
- **Éric Chevée**, président du CESER du Centre-Val de Loire
- **Fabienne Chol**, directrice générale adjointe en charge des Ressources humaines, Région Île-de-France

- **Philippe Clain**, directeur d'AGILE, cellule partenariale affaires européennes à La Réunion
- **François Clapeau**, journaliste, France 3 Nouvelle-Aquitaine
- **Guillaume Clédière**, conseiller Collectivités et Fonction publique territoriales au cabinet de la ministre de la Transformation et de la Fonction publiques
- **Guillaume Colinmaire**, chef de la mission Manag'Est – École des managers de la région Grand Est
- **Jean-Christophe Combe**, directeur général de la Croix-Rouge française
- **Claire Coudy**, DGA Développement et Valorisation des Potentiels, région Grand Est
- **Pippa Coutts**, *Policy and Development Manager*, Carnegie UK Trust
- **Xavier Czerwinski**, DGA en charge de l'Aménagement du territoire de la région Nouvelle-Aquitaine
- **Gilles Da Costa**, DGS de la région Bourgogne-Franche-Comté
- **Julien Dargaisse**, CEO de InterviewApp, président de Digital Loire Valley
- **Daniel David**, co-directeur d'AGORAH, agence d'urbanisme
- **Valérie Debord**, vice-présidente de la région Grand Est, déléguée à l'Emploi
- **Laurent Degroote**, président du CESER Hauts-de-France
- **Lionel Delbosse**, directeur Économie territoriale, France urbaine
- **Jean-Luc Delpeuch**, président de la Communauté de communes du Clunisois
- **Marie Demolin**, directrice de l'Intelligence Territoriale et de la Prospective, région Nouvelle-Aquitaine
- **Jean Deysson**, conseiller en charge de la Cohésion des territoires, de la réforme territoriale, de la Santé, des Solidarités et de l'Europe, France Urbaine
- **David Djaïz**, directeur de la stratégie et de la Formation de l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires
- **Laurent Dublanquet**, vice-président pour les Affaires européennes et internationales d'Air Liquide
- **Thibault Duchêne**, adjoint de l'Administrateur général du CNAM, en charge de la stratégie et du développement
- **Julien Einaudi**, vice-président d'ORTEC
- **Emmanuel Ethis**, recteur de la région académique Bretagne
- **Céline Faivre**, DGA Numérique, Achats, Juridique, région Bretagne
- **Olivier Faron**, administrateur général du CNAM
- **Matthias Fekl**, ancien ministre, associé et co-fondateur du cabinet d'avocats Audit – Duprey Fekl
- **Éric Ferrari**, directeur de l'Aménagement numérique, Collectivité de Corse
- **Grégoire Feyt**, maître de conférences à l'Université de Grenoble-Alpes
- **Antoine Foucault**, directeur de la Coordination de l'Innovation, région Occitanie
- **Bernard Giry**, conseiller numérique, innovation et recherche de la présidente, région Île-de-France

- **Éric Gougeaud**, proviseur du lycée Pierre Bourdan de Guéret
- **Gilles Gressani**, directeur du Groupe d'Études géopolitiques
- **Ludovic Grousset**, Directeur Développement et cohésion des territoires, France Urbaine
- **Gaël Guégan**, directeur du Développement économique, région Bretagne
- **Florence Hallouin**, directrice d'Atlanpole Biothérapies
- **Catherine Hardouin**, déléguée régionale chargée du pôle Ressources, région Nouvelle-Aquitaine
- **Jean-Daniel Heckmann**, DGS de la région Bretagne
- **Isabelle Heliot-Couronne**, présidente de la commission du développement économique, région Grand Est
- **Anne-Gaëlle Javelle**, directrice du Secrétariat allemand du Forum pour l'Avenir franco-allemand, Institute for Advanced Sustainability Studies
- **Françoise Jeanson**, conseillère régionale déléguée à la Santé et à la Silver Economy, région Nouvelle-Aquitaine
- **Cécile Jolly**, cheffe de projet Prospective des métiers et des qualifications à France Stratégie
- **Patrick Jouin**, consultant
- **Aloïs Kirchner**, directeur Mass Transit et Transition énergétique, Kéolis Île-de-France
- **Nicole Klein**, préfète de région honoraire
- **Sarah Kowal**, DGA en charge du pôle Lycées, région Île-de-France
- **Franck-Olivier Lachaud**, DGS de la région Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur
- **Charlotte Lafitte**, consultante Finance infra nationale et gouvernance multiniveaux, OCDE
- **Benoît Laignel**, professeur des Universités, Université de Rouen-Normandie
- **Ghislaine Lala-Alquier**, secrétaire générale, directrice générale déléguée à la Transformation de l'Action régionale, région Occitanie
- **Thierry Lambert**, directeur interministériel de la Transformation publique
- **Patrice Lamothe**, PDG de PearlTrees
- **Olivier Landel**, délégué général de France Urbaine
- **Olivia de Lasteyrie**, directrice d'Île-de-France Europe
- **Armel Le Coz**, co-fondateur et coordinateur de Démocratie Ouverte
- **Caroline Leboucher**, directrice générale d'Atout France
- **Simon Leguil**, directeur de cabinet du directeur général des Entreprises
- **Rose Lemardeley**, responsable du pôle Éducation de la Banque des Territoires
- **Laurence Lemouzy**, directrice scientifique de l'Institut de la Gouvernance territoriale et de la Décentralisation
- **Xavier Lépine**, président de Breizh Rebond
- **Georges Lingenheld**, président du groupe Lingenheld, président du Club ETI Grand Est

- **Ronan Lucas**, directeur de l'Observatoire de l'Environnement en Bretagne
- **Philippe Mahé**, préfet du Finistère
- **Cécile Maisonneuve**, directrice de la Fabrique de la Cité, *Senior Fellow* de l'Institut Montaigne
- **Bertrand Martinot**, directeur du conseil en formation et développement des compétences, Siaci Saint-Honoré, *Senior Fellow* de l'Institut Montaigne
- **Jean-Luc Marx**, préfet de région honoraire, vice-président du Grand Cahors
- **Sébastien Massart**, directeur de la Stratégie, Dassault Systèmes
- **Cédric Ménindes**, directeur du CCI Campus Centre
- **Marie-Pierre Meslède**, directrice de la Représentation région Nouvelle-Aquitaine à Bruxelles
- **Gérard Messanvi**, délégué général du Club ETI Île-de-France
- **Naïma M'Faddel**, conseillère pour la politique de la ville de la présidente, région Île-de-France
- **Olivier Midière**, directeur général de l'Agence régionale du Tourisme Grand Est
- **Philippe Mittet**, DGA Éducation Culture Sport Jeunesse Solidarité Maîtrise d'ouvrage, région Nouvelle Aquitaine
- **Bertrand Monthubert**, conseiller régional d'Occitanie, président du Conseil National de l'Information Géographique, d'Occitanie Data et OPenIG
- **Pierre Monzani**, directeur général de l'Assemblée des Départements de France
- **Alexandre Mora**, directeur de cabinet du président de la région Grand Est
- **Marie Morel**, DGA Formation professionnelle, région Île-de-France
- **Franck Morel**, avocat associé chez Flichy Grangé Avocats, *Senior Fellow* de l'Institut Montaigne
- **Yasser Moulan**, chargé d'étude Finances Évaluation de l'action publique, CESER Réunion
- **Simon Munsch**, DGS de la région Occitanie
- **Othman Nasrou**, premier Vice-président de la région Île-de-France
- **Julien Neutres**, directeur de la Création, des Territoires et des Publics du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)
- **Jules Nyssen**, délégué général de Régions de France
- **Laurent Olivier**, directeur de la Transformation numérique et citoyenne, région Centre-Val de Loire
- **Frédéric Ollivier**, DGS de la région Normandie
- **Gérard Onesta**, Président du Bureau de l'Assemblée du Conseil Régional d'Occitanie
- **Michèle Pappalardo**, ancienne rapporteure générale de la Cour des Comptes, consultante
- **Christian Paul**, ancien ministre, coordinateur de la Chaire Transformations de l'action publique, Sciences Po Lyon

- **Florence Peleau-Labigne**, DGS de la région Centre-Val de Loire
- **Stéphane Péré**, directeur général de l'AREC Occitanie
- **Nicolas Pernot**, DGS de la région Grand Est
- **Jérémy Pierre-Nadal**, directeur de l'Observatoire des politiques régionales, Régions de France
- **Pascal Pinet**, DGA Aménagement, Mer et Changement climatique, région Occitanie
- **Caroline Porot**, directrice de 42 Mulhouse Grand Est
- **Nicolas Portier**, directeur général de l'Assemblée des Communautés de France
- **Léo Pouget**, directeur associé de SPALLIAN
- **François Poupard**, DGS de la région Nouvelle-Aquitaine
- **Benoît Pribat**, co-directeur d'AGORAH, agence d'urbanisme
- **Jacques Priol**, président du cabinet CIVITEO
- **Yannick Proto**, directeur de l'Association Occitanie Europe
- **Philippe Rambal**, *Partner*, onepoint.
- **Cécile Raquin**, directrice de cabinet de la ministre de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales
- **Magali Reghezza**, co-directrice du Centre de formation sur l'environnement et la société de l'ENS Ulm
- **Olivier Richefou**, président du Conseil départemental de la Mayenne
- **François-Xavier Roche**, Chargé de mission transformation numérique de l'administration territoriale de l'État et innovation auprès du Préfet de Région, secrétariat général pour les Affaires régionales des Pays de la Loire
- **Sylvain Roques**, DGS de la Métropole de Limoges
- **Michel Ruffin**, directeur de la Coordination et de la Modernisation de l'Action publique, région Île-de-France
- **Arthur Sauzay**, avocat, Allen&Overy
- **Valérie Schneider**, chef du service des formations sanitaires et sociales, région Grand Est
- **Sylvie Siffermann**, secrétaire générale adjointe pour les Affaires régionales et européennes de la préfecture de la région Grand Est
- **François-Nicolas Sourdat**, directeur général délégué à la Stratégie et à la Prospective, Région Bretagne
- **Pierre Stussi**, expert en gestion des collectivités locales, AFD
- **Fabien Tastet**, président de l'Association des Administrateurs territoriaux de France
- **Pierre-Henri Tavoillot**, philosophe, Sorbonne Université
- **Jacques Trentesaux**, cofondateur de Mediacités
- **Sébastien Treyer**, directeur général de l'IDDRI
- **Pierre Trilles**, directeur de projet Données et Transformation digitale, région Occitanie

- **Sophie Valdenaire**, déléguée à la Transformation numérique, région Bourgogne-Franche-Comté
- **Pierre Veltz**, chercheur et consultant
- **Laurent Vercruysse**, DGS de la région Hauts-de-France
- **Dominique Vienne**, président du CESER Réunion
- **Stéphane Vincent**, cofondateur et directeur de La 27^e Région
- **François Vincent**, président de la commission de l'enseignement supérieur et de la recherche, région Nouvelle-Aquitaine
- **Martin Vitkine**, directeur Affaires publiques et Solutions Emploi, The Adecco Group
- **Thierry de Vulpillières**, président et fondateur d'EvidenceB
- **François Werner**, vice-président de la région Grand Est à la coordination des politiques européennes, à l'enseignement supérieur et à la recherche
- **Bertrand Zuindeau**, responsable de projet au cabinet de Philippe Vasseur, président de la Mission Revu

Les opinions exprimées dans cette note n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- La stabilité du Maghreb, un impératif pour l'Europe (mai 2021)
- Bien-veillir : faire mûrir nos ambitions (mai 2021)
- Relance en Afrique : quel rôle pour les entreprises (mai 2021)
- Religion au travail : croire au dialogue - Baromètre du Fait Religieux en Entreprise (mai 2021)
- FinTech chinoise : l'heure de la reprise en main (avril 2021)
- Enseignement supérieur et recherche : il est temps d'agir! (avril 2021)
- Filière santé : gagnons la course à l'innovation (mars 2021)
- Rééquilibrer le développement de nos territoires (mars 2021)
- China Trends n° 8 - L'armée chinoise en Asie : puissance et coercition (février 2021)
- Repenser la défense face aux crises du 21^e siècle (février 2021)
- Les militants du djihad (janvier 2021)
- Compétitivité de la vallée de la Seine : comment redresser la barre? (janvier 2021)
- Semi-conducteurs : la quête de la Chine (janvier 2021)
- Compétitivité de la vallée de la Seine : comment redresser la barre? (janvier 2021)
- Vaccination en France : l'enjeu de la confiance (décembre 2020)
- Santé mentale : faire face à la crise (décembre 2020).
- Construire la métropole Aix-Marseille-Provence de 2030 (novembre 2020)
- Allemagne-France : pour une politique européenne commune à l'égard de la Chine (novembre 2020)
- Plan de relance: répondre à l'urgence économique (novembre 2020)
- Réformer les retraites en temps de crise (octobre 2020)
- Les quartiers pauvres ont un avenir (octobre 2020)
- Trump ou Biden - comment reconstruire la relation transatlantique? (octobre 2020)
- Le capitalisme responsable : une chance pour l'Europe (septembre 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : neuf idées efficaces en faveur de l'emploi (septembre 2020)
- Information Manipulations Around Covid-19: France Under Attack (juillet 2020)
- Les entreprises françaises en Afrique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Transatlantic Trends 2020 (juillet 2020)
- Europe's Pushback on China (juin 2020)
- E-santé : augmentons la dose! (juin 2020)
- Dividende carbone : une carte à jouer pour l'Europe (juin 2020)
- L'action publique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Seine-Saint-Denis : les batailles de l'emploi et de l'insertion (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : relançons l'investissement (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : l'enjeu du temps de travail (mai 2020)
- Internet : le péril jeune? (avril 2020)
- Covid-19 : l'Asie orientale face à la pandémie (avril 2020)

- Algorithmes : contrôle des biais S.V.P. (mars 2020)
- Retraites : pour un régime équilibré (mars 2020)
- Espace : le réveil de l'Europe? (février 2020)
- Données personnelles : comment gagner la bataille? (décembre 2019)
- Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux (décembre 2019)
- Religion au travail : croire au dialogue - Baromètre du Fait Religieux Entreprise 2019 (novembre 2019)
- Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires (octobre 2019)
- Médicaments innovants : prévenir pour mieux guérir (septembre 2019)
- Rénovation énergétique : chantier accessible à tous (juillet 2019)
- Agir pour la parité : performance à la clé (juillet 2019)
- Pour réussir la transition énergétique (juin 2019)
- Europe-Afrique : partenaires particuliers (juin 2019)
- Media polarization « à la française »? Comparing the French and American ecosystems (mai 2019)
- L'Europe et la 5G : le cas Huawei (partie 2, mai 2019)
- L'Europe et la 5G : passons la cinquième! (partie 1, mai 2019)
- Système de santé : soyez consultés! (avril 2019)
- Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi (avril 2019)
- Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple (mars 2019)
- La France en morceaux : baromètre des Territoires 2019 (février 2019)
- Énergie solaire en Afrique : un avenir rayonnant? (février 2019)
- IA et emploi en santé : quoi de neuf docteur? (janvier 2019)
- Cybermenace : avis de tempête (novembre 2018)
- Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération (novembre 2018)
- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)
- Industrie du futur, prêts, partez! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)
- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous! (juin 2017)

- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités? (avril 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Brexain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)

- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique 15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)

- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... » Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon? Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir? (juillet 2008)
- HLM, parc privé Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France... Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe? (septembre 2007)

- L'exemple inattendu des Vets Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012 - Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus. Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations... Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :
www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



ABB FRANCE
ABBVIE
ACCENTURE
ACCURACY
ACTIVEO
ADEO
ADIT
ADVANCY
AIR FRANCE - KLM
AIR LIQUIDE
AIRBUS
ALKEN ASSET MANAGEMENT
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAL FRANCE
AMAZON
AMBER CAPITAL
AMUNDI
ANTIN INFRASTRUCTURE PARTNERS
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARDIAN
ASTORG
ASTRAZENECA
AUGUST DEBOUZY
AVRIL
AXA
BAKER & MCKENZIE
BEARINGPOINT
BESSÉ
BG GROUP
BNP PARIBAS
BOLLORE
BOUYGUES
BROUSSE VERGEZ
BRUNSWICK
CAISSE DES DÉPÔTS
CANDRIAM
CAPGEMINI
CAPITAL GROUP
CAREIT ASSET ET PROPERTY MANAGEMENT
CARREFOUR
CASINO
CHUBB
CIS
CISCO SYSTEMS FRANCE
CLUB TOP 20
CMA CGM
CNP ASSURANCES

INSTITUT MONTAIGNE



COHEN AMIR-ASLANI
COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM
CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT
CORRÈZE & ZAMBÈZE
CRÉDIT AGRICOLE
D'ANGELIN & CO. LTD
DASSAULT SYSTÈMES
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DENTSU AEGIS NETWORK
DOCTOLIB
DRIVE INNOVATION INSIGHT - DII
ECL GROUP
EDENRED
EDF
EDHEC BUSINESS SCHOOL
EDWARDS LIFESCIENCES
ELSAN
ENEDIS
ENGIE
EQT
EQUANCY
ESL & NETWORK
ETHIQUE & DÉVELOPPEMENT
EUROGROUP CONSULTING
FIVES
FONCIA GROUPE
FONCIÈRE INEA
GALILEO GLOBAL EDUCATION
GETLINK
GIDE LOYRETTE NOUËL
GOOGLE
GRAS SAVOYE
GROUPAMA
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
GROUPE M6
GROUPE ORANGE
HAMEUR ET CIE
HENNER
HSBC CONTINENTAL EUROPE
IBM FRANCE
IFPASS
ING BANK FRANCE
INKARN
INSTITUT MÉRIEUX
INTERNATIONAL SOS
INTERPARFUMS
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
IZIWORK

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



JEANTET ASSOCIÉS
JOLT CAPITAL
KANTAR
KATALYSE
KEARNEY
KEDGE BUSINESS SCHOOL
KKR
KPMG S.A.
LA BANQUE POSTALE
LA COMPAGNIE FRUITIÈRE
LINEDATA SERVICES
LINKEDIN
LIVANOVA
L'ORÉAL
LOXAM
LVMH - MOËT-HENNESSY - LOUIS VUITTON
M.CHARRAIRE
MACSF
MALAKOFF HUMANIS
MAREMMA
MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MÉDIA-PARTICIPATIONS
MEDIOBANCA
MERCER
MERIDIAM
MICHELIN
MICROSOFT FRANCE
MITSUBISHI FRANCE S.A.S
MOELIS & COMPANY
NATIXIS
NEHS
NESTLÉ
NEXITY
ODDO BHF
ONDRA PARTNERS
ONEPOINT
ONET
OPTIGESTION
ORANO
ORTEC GROUP
OWKIN
PAI PARTNERS
PERGAMON
POLYTANE
PRODWARE
PRUDENTIA CAPITAL
PWC FRANCE & MAGHREB
RAISE

INSTITUT MONTAIGNE



RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
RELX GROUP
RENAULT
REXEL
RICOL LASTEYRIE
RIVOLIER
ROCHE
ROLAND BERGER
ROTHSCHILD MARTIN MAUREL
SAFRAN
SANOFI
SAP FRANCE
SCHNEIDER ELECTRIC
SERVIER
SGS
SIA PARTNERS
SIACI SAINT HONORÉ
SIEMENS
SIEMENS ENERGY
SIER CONSTRUCTEUR
SNCF
SNCF RÉSEAU
SODEXO
SPVIE
STAN
SUEZ
SYSTEMIS
TALAN
TECNET PARTICIPATIONS SARL
TEREGA
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOTALENERGIES
UBS FRANCE
VEOLIA
VERLINGUE
VINCI
VIVENDI
WAKAM
WAVESTONE
WAZE
WENDEL
WILLIS TOWERS WATSON
WORDAPPEAL
ZURICH

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castris président, Institut Montaigne

MEMBRES

David Azéma associé, Perella Weinberg Partners

Emmanuelle Barbara *Senior Partner*, August Debouzy

Marguerite Bérard directrice des Réseaux France, BNP Paribas

Jean-Pierre Clamadieu président du Conseil d'Administration, ENGIE

Marwan Lahoud président, Ace Capital Partners

Fleur Pellerin *CEO*, Korelya Capital

Natalie Rastoin présidente, Polytane ; Senior Advisor, WPP

René Ricol président, Ricol Lasteyrie

Jean-Dominique Senard président du Conseil d'administration, Groupe Renault

Arnaud Vaissié président-directeur général, International SOS

Natacha Valla économiste ; doyenne de l'École de Management et d'Innovation, Sciences Po

Florence Verzelen directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

Philippe Wahl président-directeur général, Groupe La Poste

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Claude Bébéar fondateur et président d'honneur, AXA



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Régions : le renouveau de l'action publique ?

Après la loi NOTRe de 2015, procédant à la fusion de plusieurs d'entre elles, les régions, leurs limites et leurs rôles ont été profondément transformés. À l'issue de leur premier mandat sous cette nouvelle forme, que peut-on en retenir ? Comment nos treize régions métropolitaines s'affirment-elles dans le champ des politiques publiques ? Sont-elles devenues trop vastes pour représenter un ensemble politique pertinent ? Ou sont-elles au contraire un échelon pivot pouvant contribuer à remettre en mouvement l'action publique ?

Sur la base d'une enquête de plus de 150 entretiens avec une grande diversité d'acteurs publics et privés, dans l'ensemble du pays, cette note propose une lecture de la manière dont les nouvelles régions, depuis 2016 et plus encore à la faveur de la crise sanitaire, ont affirmé leur dimension politique, constitué une nouvelle haute fonction publique et développé leur capacité à structurer une action collective avec les acteurs économiques, la société civile et les autres collectivités locales. Elle ouvre des pistes de réflexion pour mieux articuler l'action de l'État et celle des régions, autour d'une ambition commune de transformation managériale et numérique de l'action publique, s'appuyant sur une nouvelle gouvernance des données. La réforme de l'État et la réforme de l'action territoriale doivent aujourd'hui être conçues et menées ensemble pour retrouver le sens du jeu collectif au service de l'action publique et des citoyens.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité
en vous abonnant à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne

59, rue La Boétie - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
www.institutmontaigne.org

ISSN 1771-6756
JUN 2021