

La question régionale en France : déplacement des enjeux et processus d'institutionnalisation

Jacques Chevallier

Volume 3, Number 1, April 1985

La décentralisation pour quoi faire?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002009ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002009ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Chevallier, J. (1985). La question régionale en France : déplacement des enjeux et processus d'institutionnalisation. *Cahiers de recherche sociologique*, 3(1), 9–24. <https://doi.org/10.7202/1002009ar>

La question régionale en France : Déplacement des enjeux et processus d'institutionnalisation*

Jacques CHEVALLIER

Situé à l'intersection des projets hétérogènes et au confluent de stratégies contradictoires, la question régionale est formulée en termes très différents selon qu'elle est posée à partir du centre ou à partir de la *périphérie*. Pour le pouvoir central, la création d'un échelon régional est un moyen d'accroître l'efficacité du dispositif de quadrillage territorial et d'améliorer le fonctionnement d'ensemble du système administratif; vue de la périphérie au contraire, la région est un moyen de conforter, ou de reconquérir, une identité menacée, et de cristalliser une communauté d'aspirations. Alors que la «politique de régionalisation» décidée au centre exerce une attraction centripète en visant à une meilleure intégration nationale, la «revendication régionaliste», surgie des replis cachés de la périphérie, exerce une poussée centrifuge en se voulant porteuse de nouvelles solidarités. Cependant, entre les deux mouvements l'interaction est constante : de même que la pression régionaliste influe sur la politique de régionalisation, dans un sens négatif en la freinant ou dans un sens positif en l'accéléralant, la politique de régionalisation agit sur la conscience régionale, soit qu'elle l'atténue, soit qu'elle la renforce. De ce fait, régionalisation et régionalisme peuvent s'opposer et se neutraliser, mais aussi s'alimenter réciproquement par un véritable processus catalytique : né en réaction contre les excès de la centralisation, le

* Cette contribution est le fruit d'une synthèse de deux articles de l'auteur : «La réforme régionale», Pouvoir régional (Paris, PUF, 1982) et «La région dans le système politico-administratif français», L'institution régionale (Paris, PUF, 1984).

régionalisme conduit à une régionalisation destinée à le canaliser mais qui, à son tour, peut contribuer par un effet pervers à accentuer les particularismes régionaux. Les conditions d'émergence de la question régionale ne sont donc pas indifférentes : l'émergence au centre, en termes de *régionalisation*, révèle l'inaptitude des structures administratives territoriales à assurer leur mission et à mobiliser la périphérie ; l'émergence à la périphérie, en termes de *régionalisme*, exprime une crise de l'identité nationale et la perturbation des mécanismes d'intégration collective. Néanmoins, dans tous les cas, la question régionale ne reste pas localisée là où elle est apparue et sous les formes qu'on entend lui assigner : passant subrepticement d'un lieu à l'autre, elle est travaillée et reformulée dans des conditions qui excluent toute possibilité de maîtrise complète du processus par ses initiateurs. L'exemple français est à cet égard significatif : conçue essentiellement à l'origine dans un but de rationalisation administrative, la création d'un échelon régional a contribué à réactiver les particularismes laminés par l'entreprise unificatrice de l'État-Nation, ce qui a du même coup fait évoluer la politique de régionalisation dans des directions imprévues.

1. La politique de régionalisation

C'est un souci exclusif de modernisation administrative qui a présidé en France à la mise en place de circonscriptions d'action régionale. Sans doute l'idée régionale avait-elle été défendue encore au début du XX^e siècle par des courants politiques de droite et d'extrême droite, hostiles à l'État républicain : mais ce régionalisme n'avait guère eu d'écho, et les initiateurs de la réforme régionale s'en démarquent totalement : il n'y a pas la moindre solution de continuité entre la régionalisation telle qu'ils la conçoivent et le régionalisme des nostalgiques des « provinces » de l'Ancien Régime. Quant à la possibilité de voir renaître des forces centrifuges à la faveur de la régionalisation, elle n'est même pas envisagée : après plusieurs siècles de centralisation, la France aurait acquis définitivement son unité.

1) L'objectif officiel des réformes de 1955, 1960 et surtout 1964 est de constituer *un nouvel espace administratif* permettant à l'État de mieux faire face aux responsabilités économiques qu'il est désormais tenu d'assumer et d'harmoniser l'activité des services administratifs locaux. Investi d'une fonction essentielle dans la vie économique, l'État doit disposer des relais territoriaux nécessaires pour l'informer et démultiplier son action : or, les collectivités locales traditionnelles, et notamment le département, sont in-

capables de tenir ce rôle, compte tenu de leurs dimensions trop exiguës et de leur faible compétence technique : il faut donc créer des structures nouvelles capables de prendre en charge les problèmes de planification et d'aménagement. Par ailleurs, la création d'un échelon régional autorise la rationalisation des circonscriptions administratives ainsi qu'une certaine coordination horizontale destinée à briser le cloisonnement des services extérieurs.

Derrière ces objectifs se profile en réalité un projet plus global de transformation de la société française. La régionalisation est appelée en effet à provoquer la *modernisation* de structures sociales, économiques et politiques, restées jusqu'alors relativement stables : la constitution d'un espace administratif étendu doit concourir à briser les découpages, les compartimentages et les stratifications bloquant l'évolution de la société française et interdisant l'innovation ; le mouvement de dé-territorialisation administrative est tout à la fois le reflet et le vecteur d'un processus de restructuration d'ensemble de l'espace social. Sur le plan économique d'abord, l'élargissement des circonscriptions administratives coïncide avec les impératifs du développement industriel, qui passe par la dé-localisation des activités de production et des hommes ; les régions constituent les points d'appui et les supports d'une politique économique volontariste, définie et impulsé par l'État central ; et les ajustements périphériques des choix opérés au niveau national sont désormais négociés dans un cadre plus large, qui bouleverse les équilibres existants, modifie la consistance du tissu économique local et oblige les acteurs à infléchir leur stratégie en conséquence. Sur le plan politico-administratif, la régionalisation aboutit à la remise en cause du modèle classique d'articulation entre l'État et la société locale qui passait par le département : le système «de complicité et de dépendance» qui unissait, au niveau départemental, le préfet aux élus et faisait contrepoids à la centralisation, se trouve pris à revers et court-circuité du fait de l'apparition des régions ; récusant la médiation des notables, l'État entend s'appuyer sur de nouvelles élites, les «forces vives» qui émergent au niveau régional. L'organisation adoptée est la traduction de ces objectifs : circonscription administrative déconcentrée, la région est dominée par le préfet de région ; quant à la restructuration du système notabiliaire, elle est recherchée par l'institution en 1964 des CODER, au sein desquelles sont associés les élus et les représentants des forces socio-économiques régionales.

2) Cette politique de régionalisation n'atteindra que très partiellement ces objectifs, au point que certains ont pu parler purement et simplement d'*échec*. Les circuits traditionnels de rela-

tions entre l'État et la société locale, loin de s'effondrer sous les coups de boutoir de la régionalisation, se maintiennent et se renforcent par la mobilisation du milieu local et la réactivation des liens de solidarité entre le préfet et les notables : non seulement le cadre départemental résiste, mais encore la région ne fait elle-même que se soumettre à la logique du «saupoudrage clientéliste du gouvernement départemental» et reproduire fidèlement le modèle classique d'inter-relations qui a été construit à ce niveau. Contrairement à l'attente de ses initiateurs, la régionalisation n'entraîne donc pas une modification substantielle des règles du jeu administratif local ; quant aux «forces vives», dont on avait souhaité l'émergence, elles ne parviennent pas davantage à casser le système notabiliaire, auquel elles finissent d'ailleurs le plus souvent par s'agréger.

Il reste que, si la politique de régionalisation n'a pas changé fondamentalement le type de rapports entre l'État et la société locale et bouleversé les réseaux existants, son effet n'a pas été pour autant négligeable : la modification des conditions d'élaboration et d'exécution de la politique économique est traduite par la régionalisation du plan, le développement de la planification régionale et la déconcentration des investissements ; de même la cohésion du tissu administratif local s'est trouvée indiscutablement renforcée. Mais surtout l'existence d'un échelon administratif régional va servir à cristalliser et à précipiter une série d'aspirations locales jusqu'alors diffuses, éparses et contradictoires. Lancée par le pouvoir central dans un but de modernisation administrative et politique, l'idée régionale va être paradoxalement reprise et récupérée par la périphérie et devenir un moyen de défendre une identité menacée par la modernisation et de résister à l'emprise agressive de l'État.

3) La question régionale entre dès lors dans une *phase nouvelle*, dans la mesure où elle n'est plus l'apanage du centre mais commence à être travaillée et re-formulée à la périphérie. L'idée de «réforme régionale» recouvre désormais deux conceptions possibles : ou bien, il s'agit de mener à son terme la politique de régionalisation précédemment engagée, en levant les obstacles qui s'étaient opposés à son entière réussite ; ou bien, il s'agit de l'orienter dans des directions différentes, en cherchant cette fois à redéfinir le lien entre l'État et la société et à remodeler le système d'organisation territorial par la prise en compte des spécificités régionales. *Le projet de 1969* se situe à mi-chemin entre ces deux conceptions, qu'il s'efforce d'articuler⁽¹⁾ ; mais il favorisait ainsi la conjonction des oppositions, qui explique le résultat négatif du

référendum. Cet échec va entraîner un changement complet d'attitude du pouvoir central vis-à-vis de la question régionale. Le réformisme administratif, dont la régionalisation était une des traductions, est perçu comme comportant un risque sérieux de déstabilisation politique et sociale par le renforcement des tendances centrifuges : il s'agit d'éviter que des secousses plus graves n'ébranlent les fondements mêmes de la société française ; au lieu de développer les tensions il faut les atténuer, en s'appuyant sur les dispositifs de médiation politique et d'intégration sociale existants. La question régionale va donc être maniée avec une extrême circonspection et le souci de se concilier les notables.

Cette orientation nouvelle, parfaitement exposée par G. Pompidou⁽²⁾, est traduite dans *la loi du 5 juillet 1972*. Compromis prudent, le texte se situe dans le fil de la politique de régionalisation menée avant 1969⁽³⁾, avec le correctif d'une démocratisation des structures⁽⁴⁾. Il ne s'agit pas, dans l'esprit des initiateurs du texte d'une nouvelle étape dans la montée en puissance des régions, ni à plus forte raison d'un glissement vers le régionalisme, mais seulement d'une institutionnalisation des régions telles qu'elles existent, et en évitant toute atteinte aux compétences propres des départements et des communes. Cette interprétation est en tous points confirmée par la pratique : la loi de 1972 est considérée par le gouvernement comme un *cadre rigide et limitatif*, que les régions sont tenues de respecter strictement et qu'il n'est plus question de modifier⁽⁵⁾. La décentralisation doit se faire, non pas au profit des régions, «qui ne seront jamais des collectivités locales»⁽⁶⁾, mais en faveur des départements et des communes qui constituent les niveaux privilégiés de l'administration territoriale. La politique de régionalisation est donc délibérément stoppée : sa continuation est censée comporter trop de risques pour l'équilibre politique et aussi pour l'unité nationale. Le développement des mouvements autonomistes en Bretagne et en Corse au début des années soixante-dix traduit en effet un inquiétant réveil des particularismes régionaux et la réapparition de tendances centrifuges qu'on avait cru disparues ; le pouvoir central n'entend plus répondre à cette pression par de nouvelles concessions, mais lutter contre un régionalisme qui paraît désormais lourd de menaces.

2. La relance régionaliste

Délaissée par le pouvoir central, l'idée régionale reste cependant présente dans le champ politique par l'entremise d'autres forces qui gravitent à la périphérie du système politico-administratif.

1) *La revendication régionaliste* est devenue un élément permanent du débat politique. Sans doute, cette revendication est-elle formulée dans des termes et sous des formes très différents : culturelle, économique ou politique, elle peut s'exprimer de manière violente ou rester seulement latente ; elle n'est cependant pas limitée aux régions qui peuvent s'appuyer sur des particularismes traditionnels et elle n'est pas davantage l'apanage des groupes autonomistes. En fait, le thème régionaliste s'est, au cours de la dernière décennie, très largement diffusé dans le champ politique et social.

Réduit à ses traits essentiels et à ses éléments communs, le régionalisme est d'abord un mouvement de *réaction* contre l'emprise croissante de l'État, qui aboutit à détruire les spécificités locales, à bouleverser les équilibres anciens et à priver les intéressés de toute capacité d'influence sur les choix collectifs : ce qui, du point de vue de l'État, est perçu comme une vaste entreprise de transformation et de modernisation, est ressenti à la périphérie comme une désappropriation et une mutilation. La région apparaît sous cet angle comme un véritable écran protecteur, destiné à préserver la société locale des visées agressives et dégradantes de l'État. Mais le régionalisme n'est pas seulement défensif : il comporte aussi une certaine part d'*affirmation positive*. On oppose à l'identité nationale une autre identité collective prenant racine dans un passé lointain, éventuellement fondée sur une langue et sur une culture spécifiques, et traduite par l'existence d'aspirations communes. Dotée d'une personnalité propre, la région a vocation à prendre en charge la gestion de ses intérêts, en résistant aux prétentions hégémoniques et totalisantes de l'État. L'impact des thèmes régionalistes s'explique aisément : les profondes transformations qui ont affecté la société française ont entraîné le déracinement des individus, l'éclatement des groupes, la disparition des liens de solidarité traditionnels construits sur une base territoriale, et la perturbation des mécanismes d'identification collective ; le régionalisme polarise et fixe sur l'État, érigé en bouc-émissaire ou en repoussoir, l'ensemble des mécontentements, des frustrations et des ressentiments nés de ces bouleversements, puis canalise vers la région le besoin d'identification communautaire et d'enracinement social de chacun. Encore fallait-il pour que cette condensation se produise que la région ne soit pas un simple mythe, une forme évanescence : c'est en ce sens que la politique de régionalisation, en matérialisant l'idée de région, jusqu'alors abstraite et vide, en lui donnant la consistance nécessaire, a pu contribuer au développement du régionalisme. Il reste que ce régionalisme est vague, diffus, très hétérogène dans sa formulation et ses expressions, et ne saurait

à lui seul suffire à entraîner une réforme profonde du système d'organisation territorial.

2) L'idée régionale est surtout reprise et défendue par *les acteurs régionaux* qui gèrent l'institution régionale. Sur ce point, les modifications de structures de 1972 ont eu des effets importants, en faisant du contrôle des régions un enjeu politique. Dès les premières réunions, les nouveaux conseils régionaux apparaissent, à la différence des CODER, comme de véritables «parlements régionaux» et les débats prennent un tour ouvertement politique, sans doute sous l'influence des parlementaires présents. Le fait que des dirigeants politiques nationaux se portent candidats à la présidence des conseils régionaux montre que cette fonction est d'ores et déjà considérée comme étant d'importance stratégique. La région a acquis dès ce moment une *dimension politique* nouvelle, qui transforme profondément les conditions de son insertion dans le tissu politico-administratif local : investie par les leaders politiques locaux, elle est devenue pour eux un dispositif de pouvoir qu'ils vont s'attacher à préserver et à renforcer, à la fois contre les résistances locales et contre les réticences du pouvoir central. *L'apprentissage institutionnel* a fait le reste : au fil des années, la région est devenue un terrain de rencontre, un lieu de discussion et de négociation, dont l'utilité et la légitimité sont de moins en moins contestées par les partenaires locaux. Certes, le rythme de cette évolution est variable : cependant, dans toutes les régions, les budgets augmentent rapidement jusqu'à atteindre dans certains cas le plafond légal de ressources, et des politiques de plus en plus ambitieuses sont mises sur pied. Cette expansion ne peut manquer de poser le problème du statut des régions, compte tenu du cadre assez rigide fixé par la loi de 1972. C'est désormais de la périphérie que vient la pression en faveur du renforcement du niveau régional : les régions s'irritent des contraintes qui entravent leur développement et bloquent leurs initiatives ; elles sont unanimes à réclamer des moyens financiers plus importants, la possibilité de recruter du personnel permanent et l'élargissement de leurs compétences, notamment en matière économique. Loin de répondre à ces souhaits, les décrets du 13 février 1981 ne réalisent qu'un timide assouplissement, compensé par des dispositions plus restrictives visant à bloquer certaines initiatives prises par les élus.

3) Enfin, *les partis de gauche*, et notamment le Parti socialiste, exclus de toute responsabilité de gestion au niveau central, et de ce fait rejetés à la périphérie du système politico-administratif, vont, non seulement se rallier à l'idée régionale, mais encore en devenir *les groupes porteurs* dans le système politique. C'est en réalité de

véritable conversion dont il faut parler. Fidèle à l'héritage jacobin, la gauche a vu pendant longtemps dans le régionalisme, qui était alors défendu par la droite, une idéologie réactionnaire et obscurantiste, traduisant la nostalgie de l'Ancien Régime et la volonté de remettre en cause les conquêtes de la République : en réclamant la reconnaissance des identités régionales, on cherchait en fait à briser l'unité nationale et l'indivisibilité de la République. Cette tradition s'est maintenue jusqu'à une période toute récente : la politique de régionalisation lancée par le pouvoir gaulliste est accueillie avec méfiance et perçue comme une atteinte aux libertés locales et aux droits des départements et des communes. Si à partir du milieu des années soixante un courant favorable à la régionalisation commence à se manifester, il faudra attendre le début de la décennie suivante pour que le tournant soit définitivement pris : l'idée régionale abandonnée par le gouvernement en place est alors récupérée par la gauche, et ce chassé-croisé montre bien que l'enjeu régional s'est déplacé, latéralisé ; ce n'est plus le pouvoir central qui promeut la régionalisation, mais les exclus des circuits de décision centraux qui s'emparent du thème régional et vont s'en servir comme d'une arme contre le pouvoir en place.

Les divers textes programmatiques produits par les partis de gauche depuis 1971, s'ils comportent certaines nuances et s'ils traduisent certaines inflexions, se rallient tous à la conception d'une région, transformée en collectivité territoriale à part entière, gérée par une assemblée élue au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel, disposant d'une maîtrise totale sur l'élaboration et l'exécution de ses décisions, et dotée de compétences étendues, notamment dans le domaine économique et culturel. La région n'est plus perçue comme un danger pour les libertés locales, mais comme un vecteur de décentralisation et un facteur de démocratisation, puisqu'elle permet de faire exercer certaines responsabilités à un niveau plus proche des citoyens et de redonner à ceux-ci une capacité d'emprise sur les décisions qui les concernent le plus directement. Cette approche montre que les partis de gauche, et en particulier le Parti socialiste, très imprégnés par l'étatisme, ne sont pas restés insensibles aux sirènes régionalistes : plutôt que de concentrer le pouvoir aux mains de l'État, il paraît désormais préférable de le déléguer largement à la base ; et la volonté d'uniformité fait place au souci de préserver les identités locales menacées et à la reconnaissance du « droit à la différence ». Néanmoins, la conversion n'est pas totale : loin d'être complètement éradiqué, le mythe étatique demeure fortement ancré au sein des partis de gauche ; *étatisme* et *régionalisme* constituent, non pas

deux traditions concurrentes, mais *deux pôles contraires* entre lesquels oscille le discours des dirigeants, dans un équilibre instable et évolutif.

L'attraction régionaliste sera, à vrai dire, d'autant plus forte que les établissements publics régionaux (EPR) vont se trouver progressivement *investis par la gauche* : dès 1973, la gauche est majoritaire dans cinq régions, dont quelques-unes très importantes, et le Parti socialiste y obtient la présidence du conseil régional. Le mouvement s'accroît au fil des scrutins : en février 1979, la gauche dirige toutes les régions méridionales, ainsi que le Nord-Pas-de-Calais ; en 1981, douze présidents de conseils régionaux sont socialistes. La gauche, et plus particulièrement le Parti socialiste, dispose ainsi de véritables *bastions régionaux*, qu'elle va utiliser comme points d'appui face au pouvoir central et s'attacher à renforcer : les présidents des conseils régionaux socialistes s'efforcent de tirer le profit maximum de la loi de 1972, en n'hésitant pas à se placer au besoin à la limite de la légalité et ils sont les plus ardents à réclamer de nouveaux moyens en faveur des régions. Les régions servent donc aux partis de gauche, exclus des circuits de décision nationaux, d'exutoires et de lieux de contre-pouvoir ; et cette situation, qui explique les réactions de plus en plus négatives du pouvoir central face à un phénomène qu'il ne contrôle plus, est incontestablement favorable au développement de la conscience régionale et à l'affermissement de l'institution régionale : l'identité régionale se cristallise dans l'opposition et par la lutte, et le dynamisme des régions est d'autant plus fort qu'elles se sentent menacées ou agressées par le pouvoir central.

On perçoit dès lors l'importance du changement de mai-juin 1981 pour les régions : la conquête du pouvoir central par la gauche permet à court terme de catalyser les diverses pressions régionalistes et de débloquer la situation en satisfaisant les revendications des régions : il n'est pas certain en revanche qu'à terme les données du problème ne soient pas inversées et que la gauche soit aussi favorable au développement des pouvoirs des régions. Dès l'instant en effet où la gauche contrôle l'appareil d'État, les bastions régionaux qu'elle détient perdent leur signification ancienne alors que les régions dominées par l'opposition peuvent au contraire se transformer en actifs foyers de contestation, et de résistance aux initiatives du pouvoir central. L'identité régionale risque de se retourner cette fois contre les partis de gauche, dans la mesure où leur projet politique est désormais paré du privilège mais aussi assorti des inconvénients de la *centralité*.

3. LA RÉFORME RÉGIONALE

La réforme des structures administratives territoriales a été présentée, dès l'installation du nouveau pouvoir, comme «la grande affaire du septennat». L'objectif poursuivi est clairement défini : il s'agit d'«engager le pays de façon irréversible dans la voie de la décentralisation». La France vit en effet depuis Colbert et Napoléon 1^{er} sous un régime centralisé dont les contraintes n'ont cessé de s'aggraver : traitées en éternels mineurs incapables de gérer leurs affaires, les collectivités locales sont placées sous la tutelle étroite et vigilante de l'État. Or, cette centralisation, qui pèse comme une chape de plomb sur la société française, est devenue insupportable : allongeant démesurément les circuits de décision, elle paralyse les initiatives, voue à la passivité, entraîne l'inefficacité. Il convient donc de rompre avec cette situation et de faire enfin des collectivités locales des institutions «majeures, c'est-à-dire libres et responsables», capables de traiter les affaires qui les concernent et de maîtriser leur devenir. Ce transfert de pouvoir constitue une véritable «révolution tranquille» qui, non seulement transformera les structures administratives et politiques du pays, mais encore modifiera «le cours des choses et les mentalités». La réforme régionale s'insère dans ce projet de *réforme globale* des structures territoriales. D'où la question de savoir si la loi du 2 mars 1982 est réellement «régionalisatrice».

1) À cette question cruciale pour l'avenir de la région, une réponse simple et claire ne pouvait en 1982 être donnée. Régionalisatrice, la loi l'est dans la mesure où elle accroît la capacité d'action juridique, administrative et surtout politique des régions : non seulement, elle dote les régions d'attributions nouvelles et leur confère une véritable autonomie de gestion, mais encore, en décidant leur transformation prochaine en collectivités territoriales, elle leur donne l'assise sociologique et l'onction démocratique qui leur faisaient jusqu'alors défaut; obtenant enfin la masse critique nécessaire pour s'enkyster définitivement dans le tissu administratif territorial, la région tire incontestablement profit de la réforme. Cependant, une appréciation plus nuancée s'impose, si l'on admet que la régionalisation n'existe pas en soi, mais seulement par référence à un certain équilibre d'ensemble du système politico-administratif territorial : elle implique un déplacement du centre de gravité de ce système, par le jeu d'un renforcement sélectif des régions au détriment des autres niveaux territoriaux. Or, si la région consolide sa position vis-à-vis du pouvoir central, ce n'est pas au point de modifier en profondeur le mode traditionnel de régulation politico-administratif, basé sur la

prééminence de l'État, et surtout elle est plus que jamais concurrencée par les départements et les communes. Refusant de choisir entre les divers niveaux territoriaux, la réforme entend les renforcer parallèlement, par un processus global de «décentralisation» ; elle est donc «départementaliste» et «communaliste» tout autant que, et sans doute avant d'être, «régionaliste».

Même si l'on dépasse ce point de vue *statique* et si l'on s'efforce de mettre la loi du 2 mars 1982 en perspective, en concevant la régionalisation comme un processus *dynamique*, l'équivoque subsiste ; la loi peut aussi bien être analysée comme un dispositif de *relance* régionaliste, du fait qu'elle donne à la région les solides points d'appui statutaires à partir desquels de nouveaux territoires pourront être conquis, que comme un couronnement et un *aboutissement* : en fin de compte peu novatrice, la réforme ne ferait, pour l'essentiel, que légaliser les pratiques antérieures déployées par les élus régionaux les plus entreprenants, généralement situés dans l'opposition. Dans tous les cas néanmoins, l'appréciation portée sur la réforme était hypothéquée en 1982 par l'existence de nombreuses *incertitudes* : un certain nombre de questions cruciales, relatives à la répartition des compétences et des moyens mais aussi à la date du scrutin régional, restaient en suspend et devaient être ultérieurement tranchées ; par ailleurs, la portée de la réforme ne pouvait manquer de dépendre pour une large part des stratégies qui allaient être déployées par les divers acteurs pour garantir la sauvegarde de leurs positions ou s'assurer un profit maximal à l'occasion de la mise en œuvre du nouveau dispositif légal.

2) Le *bilan* qu'on peut dresser de la régionalisation, deux ans après l'adoption de la loi du 2 mars 1982, et alors que la plupart des incertitudes précédentes ont été dissipées, est à première vue *paradoxal*.

D'une part, et si l'on se réfère à la fois aux textes et aux pratiques, la région semble poursuivre sa *montée en puissance* : non seulement les élus régionaux ont tiré pleinement parti des premières mesures prises en 1982 (transfert de l'exécutif, assouplissement des règles relatives aux interventions économiques des régions), mais encore les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont confié aux régions des attributions nouvelles, d'importance non négligeable ; dans toutes les régions, on perçoit une certaine effervescence, traduite par la création de multiples services régionaux, par l'embauche massive de personnels, par la définition de politiques régionales volontaristes, notamment pour la défense de l'emploi. Le «pouvoir régional» paraît s'affirmer chaque jour

davantage, avec ses corollaires politiques : tandis que l'identité régionale se fortifie dans / par la mise en œuvre des nouvelles compétences, le contrôle des régions devient un enjeu politique toujours plus important et suscite des ambitions croissantes : tous ces signes montrent apparemment que la loi du 2 mars 1982 a été une étape supplémentaire dans le mouvement irrésistible qui pousse depuis de longues années à l'affermissement du cadre régional, en contribuant à sa cristallisation.

D'autre part, et à l'inverse, des signes contraires semblent révéler un certain *blocage de la dynamique régionale*. Ce blocage est lié à un freinage plus général du processus de décentralisation. Dès le débat sur la loi du 7 janvier 1983, certains députés de la majorité s'inquiétaient des «risques politiques» que comportait la décentralisation et souhaitaient que l'État joue pleinement son rôle. Sans doute, le gouvernement a-t-il, à maintes reprises, affirmé que le processus engagé était irréversible et serait poursuivi ; néanmoins, la dénonciation de certains glissements ou errements se double d'une prudence nouvelle dans l'application de la réforme. Du coup, les élus de l'opposition en viennent à dénoncer les «atermoiements», le «flou» et les «réticences» du gouvernement qui ferait traîner les choses en longueur et viderait la décentralisation «d'une grande partie de sa substance» : les transferts de compétences eux-mêmes ne porteraient que sur des matières dont le gouvernement entend se débarrasser en faisant supporter la charge aux collectivités locales ; il y aurait, selon O. Guichard, «interruption volontaire de décentralisation» à l'initiative du gouvernement. Cette inversion des positions est logique et pouvait être annoncée comme inéluctable : il est normal que le thème de la décentralisation soit avant tout porté par les partis de l'opposition qui, privés du contrôle de l'appareil d'État, cherchent à renforcer les positions de pouvoir qu'ils détiennent, ou conquièrent, par phénomène de compensation, au niveau local ; le pouvoir local sert à contrebalancer, mais aussi à reconquérir le pouvoir d'État. Dès lors, il n'est pas étonnant que la ferveur et l'ardeur décentralisatrices des partis de gauche aient quelque peu faibli sous le double effet de la conquête du pouvoir central et de la perte, à l'occasion des élections cantonales (1982) puis municipales (1983), de bastions locaux. Cette donnée politique n'est pas la seule : il faut tenir compte aussi des résistances opposées par certaines administrations et des pressions corporatives en faveur du maintien de normes uniformes. Plus généralement, un certain «désenchantement» devant les pesanteurs, contraintes ou obstacles qui entravent le processus de décentralisation est perceptible : c'est ainsi que les textes sur les compétences n'ont pas soulevé, peut-être en raison de leur

technicité, l'enthousiasme ; leur élaboration a été laborieuse, complexe—comme le prouve le recours à des correctifs en cascade—, et leur contenu est en définitive davantage le prolongement de projets antérieurs (le rapport Guichard, le projet Bonnet) que réellement novateur.

Mais s'il est ainsi lié au contexte plus général d'application de la réforme territoriale, le blocage de la régionalisation se présente aussi comme un phénomène spécifique : exprimé concrètement par le report *sine die* de l'élection du conseil régional au suffrage universel direct, qui empêche la région de franchir une étape décisive de son développement, il résulte aussi *a contrario* du fait qu'en l'état le département apparaît comme le grand bénéficiaire de la réforme : généreusement doté par les lois de répartition des compétences, il occupe le terrain en jouant pleinement de sa légitimité démocratique et de ses responsabilités de gestionnaire. Le rapport de forces entre la région et le département semble donc tourner, par la conjonction de ces deux facteurs, en faveur du département.

3) Ces deux constatations ne sont contradictoires qu'en apparence : corollaires logiques et à vrai dire indissociables des choix effectués en 1982, elles traduisent une *mutation* profonde du fait régional.

Par la réforme territoriale, les régions ont obtenu que la loi délimite à leur profit un *champ nouveau d'autonomie et d'actions*. Cette délimitation prolonge dans une large mesure les pratiques antérieures : de même que le président du conseil régional avait, dans bien des régions, conquis une position de force par rapport au préfet, tenu de jouer le jeu des élus régionaux et d'appuyer leurs revendications, de même la région avait-elle largement débordé le cadre très limitatif de compétences défini en 1972 en se dotant des moyens d'action appropriés ; la réforme tire les pleines conséquences de ce double glissement, en entraînant un alignement général sur les régions les plus innovatrices. Elle va cependant plus loin, en élargissant nettement la zone d'intervention régionale et en conduisant à la mise en place de véritables administrations régionales. Les régions sont en train d'occuper ce champs nouveau qui leur est ouvert, ce qui crée un *mouvement* positif et entretient la dynamique précédemment suscitée par les initiatives spontanées des élus régionaux ; il y a là un signe incontestable d'*affermissement du pouvoir régional*, qui bénéficie d'une solide implantation dans le système d'administration territoriale.

Mais cette délimitation légale présente pour les régions une contrepartie négative : celle, sinon de leur interdire, du moins de

rendre difficile toute dérive ; le champ d'intervention leur est, non seulement *reconnu*, mais aussi *assigné*, et les régions ne sauraient aisément s'en affranchir. Le développement pragmatique des interventions régionales avait été rendu possible avant 1981 par l'absence de mécanisme clair de répartition des compétences entre collectivités territoriales ; et la région avait pu, en raison de sa flexibilité, prendre progressivement en charge des tâches nouvelles que les communes et les départements étaient incapables ou insusceptibles d'assumer. Désormais, ce flou a disparu : par le jeu de textes attributifs de compétences, chaque niveau territorial se trouve investi de missions précises, censées lui appartenir en propre et qui ne sauraient lui être subrepticement retirées. L'expansionnisme régional rencontre ainsi un *double butoir* : vers le haut, celui des compétences que l'État s'est réservées, et qu'il entend moins que jamais abandonner en ces temps d'austérité et de rigueur ; vers le bas, celui des compétences octroyées et garanties au département et dont le poids est infiniment supérieur à celui des responsabilités régionales. Enserées entre ces deux niveaux, les régions se trouvent désormais bloquées dans leur développement et tenues de respecter les nouvelles *règles du jeu territorial*, qui pèsent sur elles comme une véritable chape de plomb ; au moment même où elle le consacre la réforme territoriale aboutit donc au strict *encadrement du pouvoir régional*, qui est enfermé dans un sévère carcan légal.

Il n'est dès lors nullement contradictoire de parler en même temps de montée en puissance des régions et de blocage de la dynamique régionale : la montée en puissance se caractérise par l'investissement progressif par les régions du champ d'action qui leur a été reconnu ; le blocage de la dynamique régionale vient de ce que les régions sont dorénavant cantonnées à ce champ et tenues d'en respecter les limites. Ce double phénomène traduit en fait un processus d'*institutionnalisation* des régions, avec ce qu'il comporte pour elles d'aspects positifs et négatifs : dotées d'un domaine propre d'intervention et des ressources organisationnelles qui leur faisaient auparavant défaut, les régions sont devenues partie intégrante du système politico-administratif territorial et, au sens propre du terme, «indéracinables» ; mais cette cristallisation s'effectue au prix de la perte du dynamisme d'antan, qui leur avait permis, en catalysant une série d'aspirations sociales diffuses, de se frayer un chemin malgré les pesanteurs bureaucratiques. La disparition du devant de la scène régionale des célèbres «forces vives» sur lesquelles s'était appuyée l'idée régionale est sur ce plan très significative : la région s'insère pleinement dans l'ordre politico-administratif dont elle transcrit les contraintes et les déterminations.

Deux incertitudes néanmoins subsistent, qui autorisent un certain «jeu» et peuvent provoquer de nouveaux déplacements. D'abord, si tant est que «pressions sociales et institutionnalisation se conjugent par phases successives pour renforcer le processus de régionalisation», on ne saurait exclure totalement qu'une fois les implications de la réforme tirées, une nouvelle pression, résultant du renforcement de l'identité régionale et des aspirations des élus, s'exerce en faveur d'une relance du processus de régionalisation et conduise au dépassement du cadre institutionnel ; cependant, la stagnation des mouvements régionalistes et surtout l'investissement par l'opposition des conseils généraux rendent peu probable cette éventualité. Par ailleurs, l'élection du conseil régional au suffrage universel direct ne saurait manquer d'agir sur les délicats équilibres territoriaux ; mais les répercussions potentielles de cette élection tendent à s'atténuer au fur et à mesure que la date du scrutin s'éloigne, en laissant aux départements le temps de consolider leur puissance.

La question régionale apparaît en France, depuis les origines, comme un *enjeu* dans les relations du centre et de la périphérie. Lancée par le pouvoir gaulliste dans un souci de rationalisation économique et administrative, elle est revenue sur ses initiateurs, chargée d'une force nouvelle et toute bruisante des passions locales ; et les institutions créées pour banaliser la région ont été elles-mêmes investies par les partis d'opposition, qui s'en sont servis comme lieux de contre-pouvoir. Ayant conquis à leur tour le pouvoir central, ces partis ont relancé la réforme régionale dans le cadre d'un projet plus global de décentralisation : mais cette régionalisation risque aussi de leur échapper et de dévier dans des directions imprévues, à la fois parce que l'affirmation de l'identité régionale exclut toute maîtrise totale du processus et parce que la nouvelle opposition, rejetée des circuits de décision centraux, aura à son tour tendance à coloniser les institutions régionales. Au fil de ces déplacements et détournements, le pôle régional se cristallise, se durcit, se «moralise» : ayant acquis une réalité sociologique et conquis des attributs de pouvoir, la région tend à devenir un des rouages essentiels du système de régulation politico-administratif.

Jacques Chevallier,

Doyen, Faculté de droit et
des sciences politiques d'Amiens

Directeur, Centre universitaire

de recherches administratives et politiques de
Picardi

(C.U.R.A.P.P.)

- (1) Le Général de Gaulle déclare à Lyon le 24 mars 1968 : «L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité, malgré les divergences des provinces qui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance de demain».
- (2) «La région doit être conçue non comme un échelon administratif se surimposant à ceux qui existent, mais avant tout comme l'union de départements, permettant la réalisation et la gestion rationnelle des grands équipements collectifs... La région doit être l'expression concertée des départements qui la composent et non pas un organe de mise en tutelle de ces départements» (Discours de Lyon du 20 octobre 1970).
- (3) Promue établissement public, la région n'a que des compétences spécialisées en matière économique et le préfet de région en est la clef de voûte.
- (4) Le conseil régional formé d'élus est doté d'un pouvoir délibérant.
- (5) V. Giscard d'Estaing déclare à Dijon le 24 novembre 1975 — et ce discours est perçu comme un coup d'arrêt donné à la politique de régionalisation — : «Le rôle de la région n'est pas d'administrer elle-même ni de gérer elle-même, ni de substituer son intervention au pouvoir de décision des collectivités locales. Il est d'assurer à un échelon approprié la coordination de notre développement économique... La France n'est pas assez riche pour être le seul pays du monde à avoir quatre échelons d'administration, communal, départemental, régional et national. Elle est trop divisée pour vouloir introduire là où règnent la réflexion et la concertation des nouvelles joutes politiques»; et c'est avec raison que le législateur a su «protéger l'institution régionale contre la double tentation bureaucratique et politique».
- (6) Déclaration du Premier ministre, M. Jacques Chirac, le 24 février 1976 devant les présidents des conseils régionaux et les présidents des comités économiques et sociaux.