

LA REGION DANS LE SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF FRANÇAIS

PAR

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université d'Amiens

1° *La loi du 2 mars 1982 est-elle régionalisatrice ?* A 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 politique¹ 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 faisait 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'Etat, 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

1. Pour J. Chapuisat (« Autonomie territoriale et régionalisation politique », *A.J.D.A.* 1983, p. 60), la loi du 2 mars conduit à la « régionalisation politique ».

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'opposition². Dans tous les cas néanmoins, l'appréciation portée sur la réforme était hypothéquée en 1982 par l'existence de nombreuses *incertitudes*³ : un certain nombre de questions cruciales, relatives notamment 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 », puisque c'est le terme que nous n'avons pas hésité à utiliser en 1982, 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. C'est le scénario « déterministe » envisagé par Y. Meny (« Pouvoir administratif d'Etat et collectivités territoriales », in *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Pedone, 1983, p. 114).

3. J. Chevallier, « La réforme régionale », in *Le pouvoir régional*, P.U.F., 1982, p. 165.

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, tel François Loncle, s'inquiétaient des « risques politiques » que comportait la décentralisation et souhaitaient que l'État joue pleinement son rôle⁴. 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 errements⁵ se double d'une prudence nouvelle dans l'application de la réforme. Du coup, les élus de l'opposition en viennent à dénoncer les « attermoissements », 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 »⁶ : 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 inéluctable⁷ : 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 uniformes⁸. 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 labo-

4. Analyse reprise le 27 octobre 1983 par J.-P. Destrade, redoutant la « confiscation » du pouvoir au niveau local par certains groupes politiques.

5. Gaston Defferre reproche à certains présidents de conseils généraux de l'opposition « d'outrepasser leurs pouvoirs » et d'empiéter sur ceux du représentant de l'État (*Ass. Nat.*, 27 octobre 1983).

6. Résolution votée le 10 juin 1982 par onze présidents de conseils régionaux de l'opposition. Le 8 avril 1983, C. Baure, président de l'intergroupe de l'opposition au conseil régional de Picardie parlait de la « panne » de la décentralisation.

7. J. Chevallier, *op. cit.*, pp. 119-120.

8. J.-P. Worms constatait à l'Assemblée Nationale le 24 juin 1983 que si des groupes de pression interviennent, c'est plus pour « tenter de freiner le processus que pour l'accélérer ».

rieuse, complexe — comme le prouve le recours à des correctifs en cascade⁹ —, 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'action*. 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 champ 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* (I), 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

9. La loi du 22 juillet 1983 modifie sur plusieurs points celle du 7 janvier 1983, mais s'est trouvée elle-même modifiée par celle du 29 décembre 1983. (Voir A. Delcamp, « La loi complémentaire de décentralisation », *A.J.D.A.*, 1984, p. 88 ss.).

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'Etat 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* (II), 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 conjuguent par phases successives pour renforcer le processus de régionalisation »¹⁰, on ne saurait exclure totalement qu'une fois les implications de la réforme

10. Y. Meny, « La politique de décentralisation : réforme de société ou réforme pour les élites », *R.F.A.P.*, n° 26, avril-juin 1983, p. 69.

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.

*
**

I. — L'AFFERMISSEMENT DU POUVOIR REGIONAL

Si elle créait incontestablement les conditions propices à la consolidation et à l'affirmation des régions, la loi du 2 mars 1982 n'en comportait pas moins une série d'incertitudes rendant difficile l'évaluation des nouveaux contours du pouvoir régional. Ces incertitudes concernaient d'abord la portée concrète des mesures d'application immédiate édictées en faveur des régions : les régions obtiennent en effet leur autonomie de gestion, en récupérant la maîtrise de leur exécutif, transféré du préfet au président du conseil régional, et en se voyant reconnaître la possibilité de se doter des moyens nécessaires à leur développement ; elles conquièrent, comme les départements et les communes, une liberté d'action nouvelle, du fait de la disparition des différentes formes de tutelle qui paralysaient leur capacité d'initiative ; enfin, elles bénéficient d'un élargissement sensible de leur champ d'attribution, par la levée d'interdits anciens (la participation à des dépenses de fonctionnement) et la consécration de leur rôle privilégié en matière de planification et d'intervention économique. Cependant, ces dispositions ne faisaient en réalité qu'officialiser des pratiques répandues dans la plupart des régions ; il s'agissait donc de savoir si les régions chercheraient à tirer profit de cette légalisation en exploitant pleinement les potentialités ouvertes par le texte ou si, au contraire, une interprétation plus prudente allait prévaloir. Par ailleurs, et surtout, les incertitudes essentielles résultaient de l'impasse volontairement faite sur le problème crucial des compétences et des ressources : la procédure retenue par le gouvernement, qui avait entendu créer l'irréversible par l'adoption d'un texte-cadre sur la décentralisation, avant que d'envisager les problèmes concrets de redistribution des tâches et d'allocation des ressources, offrait l'inconvénient de laisser en suspend la question centrale de l'articulation des divers niveaux territoriaux ; la position de la région dans le système administratif territorial allait dépendre des arbitrages effectués sur ces deux plans. Et il n'était pas inconcevable que le choix esquivé en 1982 entre la région et le département s'effectuât implicitement à cette occasion.

L'expérience a montré que l'interprétation minimaliste n'était pas la bonne : les régions ont d'emblée entendu profiter des possibilités qui leur étaient offertes par la loi, pour renforcer leur capacité d'action administrative (A) ; et elles se sont empressées d'occuper le terrain nouveau qui leur était ouvert par les textes attributifs de compétences (B). Ce double mouvement a eu pour effet d'affirmer davantage encore la région sur le plan politique (C).

A) *Le renforcement des moyens*

La loi du 2 mars 1982 a eu pour premier effet de susciter au niveau des régions un vaste mouvement de *bureaucratisation*, qui s'est traduit par la création de services et par l'embauche de personnels ; ce mouvement dont la généralité, l'ampleur et la rapidité sont frappantes, contribue de manière déterminante à l'institutionnalisation du fait régional : dotées de l'infrastructure administrative indispensable à leur consolidation et à leur essor, les régions sont désormais solidement implantées dans le système d'organisation territoriale et aspirent à y conquérir, par le jeu de la dynamique bureaucratique, de nouvelles positions.

A vrai dire, ce mouvement de bureaucratisation est antérieur à la loi de 1982. En dépit de la prohibition légale (article 16 de la loi du 5 juillet 1972) et de l'hostilité gouvernementale, les régions s'étaient efforcées, dès avant la réforme, d'asseoir leur puissance montante sur des bases plus solides en se dotant des moyens administratifs qui leur faisaient défaut ; et les concessions que le gouvernement s'était résolu à faire¹¹ n'avaient nullement ralenti mais plutôt accéléré le mouvement : en recourant à des procédés détournés, tels que des contrats de prestation de services et d'assistance technique, ou en passant par des associations factices¹², certaines régions étaient parvenues à s'assurer officieusement le concours de nombreux personnels¹³. Et cette politique avait reçu l'aval du gouvernement après mai-juin 1981, la circulaire du 12 juin 1981 autorisant les régions à se doter de moyens propres en personnel pour assurer le fonctionnement des assemblées régionales — le préfet étant toutefois chargé de veiller à ce que « le nombre des agents recrutés n'excède pas les besoins réels de l'établissement public régional ». Profitant de cette

11. Voir les circulaires du 13 janvier 1975, autorisant le recrutement de huit agents, dont quatre d'encadrement, pour le fonctionnement des assemblées et celle du 28 février 1978, qui permet le recrutement de cinq agents supplémentaires pour la gestion et l'entretien des immeubles régionaux (suite au décret du 8 janvier 1976).

12. Précaution indispensable pour éviter d'encourir les foudres gouvernementales (voir par exemple l'annulation en mars 1981 du vote du conseil régional de Picardie visant à renforcer les moyens en personnels à la disposition du conseil régional).

13. C'est ainsi que dans le Nord-Pas-de-Calais, les dépenses de fonctionnement représentaient en 1981 8 % du budget régional.

latitude, toutes les régions se sont alors alignées sur celles qui étaient le plus en pointe¹⁴.

La loi du 2 mars 1982 a modifié profondément la portée de ces initiatives en posant les bases de la création d'une véritable *administration régionale*. Le noyau originaire de cette administration est constitué par transfert de services et de personnels d'État. C'est ainsi que, d'après le texte, les régions héritent des services de la mission régionale nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du conseil, ou à l'exercice des pouvoirs et responsabilités dévolus au président (article 73 § 6) — services dont les personnels, temporairement « mis à disposition de la région », sont placés sous l'autorité du président du conseil régional : la liste des services ainsi transférés est établie par convention, conclue entre le commissaire de la République de la région et le président du conseil régional, sur la base d'une convention-type, et approuvée par arrêté ministériel¹⁵. Alors que dans le cadre départemental ce transfert concernait un nombre important de personnels, compte tenu de l'étendue des responsabilités de gestion exercées par le département¹⁶, et soulevait des problèmes délicats — qui se sont généralement réglés pacifiquement et sans conflit ouvert¹⁷ —, l'enjeu était beaucoup moins considérable au niveau régional, en raison de la faiblesse des services concernés¹⁸. De même, la région doit hériter des services et des personnels correspondant aux compétences transférées par les lois de 1983 — sous réserve du délai exigé par l'harmonisation des statuts des personnels¹⁹ ; mais, là encore, l'enjeu est moins important que pour le département, dans la mesure où, comme on le verra, la région reçoit assez peu de responsabilités concrètes de gestion. Mais, l'administration régionale ne se constitue pas seulement à partir des services transférés par l'État : les régions peuvent aussi créer les services et embaucher les personnels nouveaux nécessaires pour faire face aux responsabilités qui leur sont confiées ; et l'expérience prouve qu'elles ont très largement utilisé cette possibilité pour renforcer

14. En Picardie, le nombre des agents est passé à 42 au 1^{er} janvier 1982 et les dépenses de fonctionnement à 7 %. (Voir F. Rangeon, « Le pouvoir régional », in *Le pouvoir régional*, P.U.F., 1982, pp. 97-99). On peut évaluer à environ 900 personnes, les effectifs dont disposaient les établissements publics régionaux avant la réforme de 1982.

15. Voir F. et Y. Luchaire, *Le droit de la décentralisation*, P.U.F., Coll. Thémis, pp. 134 ss. ; J.-C. Bouzely, « Les conventions de transfert des services », *Revue administrative*, n° 206, mars-avril 1982, p. 198.

16. De 20 à 40 % des effectifs de la préfecture passent ainsi sous l'autorité du président du conseil général.

17. Voir J.-C. Thœnig et F. Dupuy, « Les conventions entre l'État et le Département : le début de la politique de décentralisation en France », in *Les Pouvoirs locaux... op. cit.*, p. 127 et ss. et « La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation : de l'analyse des textes à l'observation des premiers pas », *R.F.S.P.*, 1983, n° 6, pp. 962 et ss. — et pour la Somme —, voir J.-C. Broutin, *infra*.

18. Pour la Picardie, la convention signée le 17 mai 1982 a ainsi prévu le transfert de 30 agents sur 50, dont trois membres de la mission sur six.

19. La réorganisation de ces services devant intervenir dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi relative aux garanties statutaires des personnels des collectivités territoriales.

leur capacité d'action, sans attendre que l'Etat ait transféré à leur profit les moyens correspondant à l'octroi des nouvelles compétences. La cristallisation de l'échelon régional se traduit donc par un *bourgeoisement bureaucratique*, par lequel les régions cherchent à atteindre la masse critique nécessaire, mais qui risque aussi d'accroître la lourdeur globale du système.

1) *La constitution de services*

La réforme de 1982 a entraîné la mise sur pied dans toutes les régions d'une administration spécialisée, cohérente et structurée. Cette organisation était inconcevable sous l'empire du statut de 1972, puisque c'était aux services de la préfecture qu'incombait le soin d'exécuter les choix régionaux ; quant aux agents rémunérés par la région, selon des modalités très diverses, ils étaient avant tout attachés aux assemblées régionales, sans être insérés dans une véritable hiérarchie. Dès avant 1982, les régions avaient cependant amorcé, non sans une certaine improvisation, un processus de réforme, concrétisé par l'apparition de services proprement « administratifs », détachés des assemblées et dépendant directement du président du conseil régional. L'octroi aux régions de responsabilités nouvelles à la suite de l'adoption de la loi du 2 mars, et le transfert de certains services de la mission consécutif à la signature de la convention avec le commissaire de la République de la région ont accentué le mouvement de *rationalisation*, et la tendance à la bureaucratization : créés de toute pièce, ou refondus pour faire face aux tâches nouvelles imparties à la région, les services régionaux sont agencés de manière à former un ensemble ordonné et articulé et placés sous l'autorité d'un « secrétaire général » ou d'un « directeur », provenant le plus souvent du corps préfectoral²⁰ ; après quelques tâtonnements inévitables, traduits par des mesures fréquentes de réorganisation, ces services ont fini par acquérir leur configuration définitive, assez voisine d'une région à l'autre. Néanmoins, la réalisation progressive des transferts de compétences prévus par les lois de 1983 est de nature à entretenir une certaine *instabilité* administrative, en suscitant la constitution de nouveaux services.

Organisée par une délibération du conseil régional du 8 juillet 1983, l'administration de la Picardie se caractérise par plusieurs traits essentiels. La distinction opérée tout d'abord entre le *cabinet régional*, placé auprès du président du conseil régional, et les *services de la région* correspond à une pratique générale, commune à l'ensemble des régions ; cette distinction est pourtant ici très relative, dans la mesure où, non seulement il y a confusion des fonctions de directeur de cabinet et de directeur des services

20. C'est ainsi que M. Philippe Melchior, sous-préfet, secrétaire général des Côtes-du-Nord depuis décembre 1980, a été détaché à la fin mars 1982 auprès de la région de Picardie afin de prendre la direction générale des services de la région.

de la région, mais encore le cabinet est chargé de « coordonner la mise en œuvre des politiques régionales », ce qui va au-delà d'une simple mission d'assistance et de conseil et lui donne un véritable pouvoir d'« impulsion ». Ensuite, les services régionaux sont, si l'on excepte la direction horizontale des affaires administratives et financières, qui comporte elle-même deux services (budget et administration générale), construits à partir des principales missions confiées à la région :

— La « Direction de l'aménagement régional » est chargée de la conception, de l'application et du suivi de la politique régionale en matière de santé, agriculture, développement et aménagement rural, aménagement urbain, habitat, transports, environnement et tourisme ;

— l'« Agence régionale de développement » a pour mission de préparer et de suivre les actions de développement économique, les problèmes de l'emploi, de financement et d'aide aux entreprises ;

— la « Délégation régionale à l'énergie » a pour mission de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique régionale de l'énergie, axée sur la promotion des énergies nouvelles ;

— la « Direction de la communication et de l'information » a en charge les questions concernant la presse, la communication audiovisuelle, la télématique et les autres modes de communication, ainsi que l'élaboration et la diffusion de l'information relative aux activités de la région ;

— la « Direction de la formation » a à assurer le suivi des actions de formation menées par la région, sur la base des compétences transférées par la loi du 7 janvier 1983 ;

— Le « service des affaires culturelles et sportives » est responsable des relations avec les associations et de l'animation dans le domaine culturel et sportif.

Ce découpage ne présente qu'un seul élément de réelle originalité : la mise sur pied, en mai 1983, d'une direction chargée des problèmes de communication et d'information est l'expression, tant d'une prise de conscience de la nécessité de renforcer la cohésion d'une région dont l'identité est encore fragile, par une action continue de la socialisation, que du choix effectué en faveur de l'expérimentation en Picardie de techniques nouvelles de communication basées sur la télématique²¹. Quant aux formules d'« agence », « délégation » ou « service », utilisées en 1982 pour les nouveaux services créés en matière de développement, d'énergie et d'affaires culturelles et sportives²², leur portée est plus symbolique que pratique : il s'agit par là de mettre l'accent sur le rôle de « concepteur » de politiques régionales et de « catalyseur » d'initiatives locales dévolu à ces services — rôle exigeant à la fois une certaine liberté de mouvement au sein de l'institution régionale et des contacts étroits avec le milieu local ; ne disposant que d'une autonomie purement nominale, ils restent intégrés dans les services de la région et placés sous

21. Voir *infra*, I, B, 2).

22. Il devait s'agir à l'origine de trois « agences ».

l'autorité du directeur général²³. Enfin, l'administration régionale est prolongée par un réseau de plus en plus dense d'organismes satellites, dans lesquels la région se trouve, sous des formes juridiques diverses (associations²⁴, sociétés d'économie mixte), associée à des partenaires publics ou privés : par ces liens de type organique, la région cherche à démultiplier son action et à provoquer les synergies nécessaires avec le milieu local²⁵ ; l'établissement public régional se trouve ainsi relié à son environnement par un véritable *tissu conjonctif* qui, s'il lui permet d'agir plus efficacement, rend aussi plus flous les contours de l'administration régionale à la périphérie et pose de difficiles problèmes de contrôle et de coordination : les pseudopodes associatifs lancés dans toutes les directions, qui sont censés servir de relais à la région, risquent fort de s'autonomiser, en développant leur intégration au milieu ; et ce risque est d'autant plus grand que la région ne dispose pas des moyens organisationnels nécessaires pour s'assurer un réel suivi de leur activité.

2) Le recrutement de personnels

La loi du 2 mars 1982 a eu pour effet immédiat de gonfler très sensiblement les effectifs en personnels des régions. Ce gonflement provient d'abord des conventions de transfert de services signés entre le commissaire de la République de la région et le président du conseil régional, qui ont entraîné la mise à disposition des régions des fonctionnaires d'Etat nécessaires à l'exercice de leur activité : n'impliquant à court terme aucune charge financière pour les régions, puisque le coût de fonctionnement des services transférés reste imputable à l'Etat jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la répartition des ressources, et aucun changement dans le statut des personnels, auxquels la loi du 26 janvier 1984 (articles 122 et 123) a offert un délai de cinq ans pour opter entre le statut de fonctionnaire territorial et le statut de fonctionnaire d'Etat, ces conventions ont doté les régions de moyens fort précieux en personnels ; et ce changement de rattachement administratif n'a suscité aucune difficulté du côté des agents concernés, qui l'ont perçu comme ouvrant de nouvelles et fort intéressantes perspectives de carrière. Mais les régions ont aussi, et surtout, profité de l'autonomie de gestion qui leur était reconnue, et de la levée des obstacles ou des limites fixées par l'Etat en ce domaine, pour embaucher sur leurs ressources propres d'autres personnels ; dans

23. La loi du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la Région Corse confère en revanche aux « offices » qu'elle institue en matière de développement agricole et rural (art. 14), équipements hydraulique (art. 15), transports (art. 20), le caractère de véritables établissements publics à caractère industriel et commercial.

24. Par exemple l' « Agence régionale d'exportation » (AREX) créée en mai 1982, l' « Agence régionale pour l'innovation et la technologie » (ARIT), dont le principe a été décidé en novembre 1982, l'Association « Télématicque en Picardie » créée en novembre 1982, etc. Le même terme d' « Agence » recouvre donc, tantôt des services de la région, tantôt des associations de la loi de 1901.

25. Voir *infra* I. B. 2).

la mesure où elle était laissée à l'initiative de chaque région, cette pratique soulevait des questions plus délicates que les régions ont résolues dans des termes sinon identiques du moins assez voisins.

D'abord, il faut constater que, par effet de contamination ou de *mimétisme*, toutes les régions se sont lancées dans cette politique de recrutements. Sans doute, les formes ont-elles été variables d'une région à l'autre : alors que certaines régions tendaient à privilégier l'impératif de qualité, en recrutant des experts de haut niveau, généralement puisés dans la fonction publique d'Etat, d'autres régions ont procédé au contraire à des embauches massives, parfois au détriment de la qualité ; mais des réajustements ayant été ensuite opérés, ces contrastes ne sont, en définitive, pas très sensibles. C'est ainsi qu'en Picardie, une centaine de personnes sont en 1984 rémunérées sur le budget régional²⁶. Cette politique, commune à toutes les régions a soulevé partout les mêmes critiques de la part de l'opposition régionale : les pratiques ne diffèrent donc pas fondamentalement selon les régions ; les partis de gauche et de droite cautionnent ou condamnent les recrutements opérés selon qu'ils se trouvent majoritaires ou minoritaires au sein des conseils régionaux. Les critiques portent à la fois sur le coût de cette politique et sur les conditions dans lesquelles les recrutements ont été effectués : tandis que les responsables régionaux insistent sur la nécessité pour la région de se doter des moyens administratifs indispensables à son développement, l'opposition leur reproche d'aller trop loin et trop vite, en augmentant exagérément et inconsidérément les dépenses de fonctionnement de l'institution régionale²⁷ et en enclenchant un processus de bureaucratisation croissante ; et l'accusation de « politisation » des recrutements est fréquemment for-

26. La répartition est la suivante :

23 agents sont affectés aux élus, soit :

- présidence du conseil régional : 11 ;
- présidence du C.E.S. : 3 ;
- groupes politiques du conseil régional : 6 ;
- secrétariat des vice-présidents : 3.

71 agents sont affectés aux services régionaux, dont (en dehors d'un chargé de mission) :

- Direction de l'aménagement régional : 11 ;
- Agence régionale de développement : 10 ;
- Agence régionale de l'énergie : 4 ;
- Direction de l'information et de la communication : 8 ;
- Direction de la formation : 6 ;
- Service d'action culturelle et sportive : 3 ;
- Direction administrative et financière : 2 ;
- Service du budget : 9 ;
- Service de l'administration générale : 17.

27. En Picardie, C. Baur réitère depuis 1982, à l'occasion de chacune des discussions budgétaires la condamnation d'une politique aboutissant à alourdir les dépenses de fonctionnement (13 150 000 F sont prévus au budget 1984 pour la rémunération du personnel). Les dépenses de fonctionnement sont passées de 4,5 mlF en 1981 (sur un budget de 150 mlF) à 14,3 mlF en 1982 (sur un budget de 200 mlF) ; 27,6 mlF en 1983 (sur un budget de 269 mlF) et 33,6 mlF en 1984 (sur un budget de 435 mlF) : après la très forte augmentation de 1982 (10,7 %) et 1983 (10,3 %), le poids relatif des dépenses de fonctionnement a donc régressé en 1984 (7,74 %). Voir pour une critique de cette politique l'intervention de C. Baur, *infra*.

mulée. Il est certain que la politique suivie en ce domaine par les régions n'échappe pas à ces deux griefs : les recrutements n'ont pas seulement été justifiés par des besoins objectifs mais aussi par des stratégies expansionnistes et par des préoccupations partisans ; partout, les présidents des conseils régionaux ont eu tendance à embaucher des « hommes de confiance », proches de lui sur le plan politique — attitude grandement facilitée par l'absence de procédures formelles régissant les recrutements. Cette double propension est logique, compte tenu des formes prises par le processus de régionalisation ; la région ne peut se frayer une place au sein du système territorial qu'en s'assurant les bases d'implantation administrative et politique indispensables à son essor, et le cumul des mandats impose au président du conseil régional de se reposer largement sur les services régionaux en qui il doit avoir pleine confiance ; le danger est cependant celui d'un glissement vers un *spoils system*, en cas de déplacement des équilibres politiques. On s'explique dès lors la pression exercée par les agents recrutés par les régions pour consolider leur position et se prémunir contre le changement éventuel de couleur politique de la région.

Si la loi du 2 mars 1982 donnait aux régions la faculté d'embaucher des personnels, elle laissait en suspend la question du statut de ces personnels, qui devait être réglée dans le cadre d'une réforme d'ensemble du statut des fonctionnaires ; le décalage dans le temps créait une incertitude préjudiciable au sort des agents recrutés. Certes, il n'y avait pas, à proprement parler de vide juridique, puisque l'article 75-II de la loi indiquait que, dans l'attente du futur statut, tout engagement d'un « fonctionnaire régional » devait s'effectuer selon les modalités de recrutement, de rémunération et de déroulement de carrière appliquées par le département chef-lieu de la région lorsque des « emplois équivalents » y existaient — ou, à défaut, par référence aux emplois de l'Etat équivalents ; mais cette disposition ne suffisait pas à dissiper les équivoques, en les reportant sur le concept flou d'« équivalence ». Plutôt que de procéder à cet alignement délicat et aléatoire, les régions ont généralement préféré attendre le futur statut, en se contentant de recruter leurs agents par contrat. Certaines d'entre elles ont cependant été plus audacieuses : invoquant à leur profit le principe de libre administration des collectivités locales — bien qu'elles-mêmes ne le soient pas encore... —, elles ont pris l'initiative, malgré les mises en garde du ministre de l'Intérieur²⁸, d'élaborer un véritable statut pour leurs personnels. C'est ainsi qu'après les conseils régionaux de Bourgogne, de Lorraine (janvier 1983) et de

28. Dans sa circulaire du 23 juillet 1982, celui-ci cherchait à dissuader les régions d'adopter des statuts pouvant se révéler dans l'avenir incompatibles avec la future loi et conseillait aux régions, en cas d'absence d'emplois équivalents, de recruter leurs agents par la voie contractuelle : pour P. Ferrari (« Contribution à l'étude du personnel des régions » in *La réforme régionale*. Colloque de Metz, 13-14 octobre 1983), cette circulaire était illégale, en tant qu'elle restreignait arbitrairement le choix des régions.

Provence-Côte d'Azur²⁹, celui de Picardie a approuvé le 8 juillet 1983 un « statut provisoire » du personnel de la région comportant 201 articles³⁰. Applicable aux agents nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative de la région de Picardie, ce statut prévoit que les fonctionnaires régionaux sont insérés dans des « corps », répartis en trois « catégories », A, B, C³¹ ; si, pour l'essentiel, les dispositions de ce statut sont calquées sur celles du statut général de la fonction publique, la principale innovation réside dans l'institution d'« emplois fonctionnels » de directeur général³², de directeur³³ et de secrétaire de direction³⁴ : la nomination dans ces emplois est à la discrétion du président du conseil régional et n'emporte pas, par elle-même, la qualité de fonctionnaire régional³⁵. Par-delà leurs différences, les statuts élaborés dans ces régions se caractérisent par deux traits principaux : l'alignement des fonctionnaires régionaux sur les fonctionnaires d'Etat, notamment en ce qui concerne le recrutement (principe du concours ou de l'examen professionnel) et la carrière (distinction grade/emploi) ; la recherche d'un statut attractif pour les emplois de haut niveau, notamment en ce qui concerne les rémunérations³⁶. Ces orientations ont été entérinées par la loi du 13 juillet 1983, qui soumet l'ensemble des fonctionnaires aux mêmes droits, garanties de carrière et obligations, et par celle du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction territoriale. L'adoption de ces lois entraîne pourtant la caducité des statuts élaborés par les régions qui bafouent le principe d'unité de la fonction publique territoriale et sont contraires sur plusieurs points, parfois essentiels³⁷, au nouveau dispositif légal. Les régions qui, comme la Picardie, avaient anticipé le statut futur se

29. Les statuts adoptés en Lorraine et en Bourgogne sont très proches du statut général de la Fonction publique ; en Provence-Côte d'Azur au contraire, le statut se présente comme une « convention-cadre » définissant trois catégories d'emplois uniquement occupés par des contractuels.

30. Voir D. Etienne, *infra*.

31. Parmi les corps de catégorie A, on trouve les « administrateurs régionaux », chargés, sous l'autorité du président du conseil régional, de la « préparation » et de « la mise en œuvre » des décisions du conseil régional, les « administrateurs régionaux adjoints », placés sous l'autorité du directeur général et les « attachés régionaux », placés sous l'autorité d'un directeur ou d'un chef de service.

32. Placé à la tête des services de la région, l'emploi peut être pourvu par un administrateur régional, par un fonctionnaire issu de l'E.N.A. justifiant de huit années de service, ou par une personne n'ayant pas la qualité de fonctionnaire.

33. L'emploi peut être pourvu par un administrateur régional ou régional-adjoint, par un fonctionnaire de l'Etat ou d'une collectivité territoriale de catégorie A justifiant de quatre années de service, ou par un non-fonctionnaire.

34. Les secrétaires de direction sont attachés au président du conseil régional et au directeur général des services de la région.

35. C'est la formule retenue également en Bourgogne pour les emplois hors hiérarchie ; en Lorraine en revanche, le directeur général et le directeur général-adjoint sont des fonctionnaires régionaux à part entière, directement responsables sous l'autorité du président du conseil régional de la conception et de la mise en œuvre de la politique régionale. (Voir P. Ferrari, *op. cit.*).

36. La Lorraine a été le plus loin dans cette direction.

37. C'est ainsi que l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 ne prévoit un « recrutement direct » que pour le seul directeur des services des régions.

verront donc contraintes de mettre la réglementation qu'elles avaient édictée en conformité avec lui ; mais cette réglementation aura rempli la fonction qui lui était assignée de parer au plus pressé en donnant aux fonctionnaires régionaux les garanties élémentaires qu'ils réclamaient ^{37 bis}.

Les régions ont donc utilisé pleinement et résolument la liberté de gestion qui leur a été reconnue en 1982 pour se doter des moyens administratifs qui leur faisaient défaut et qui s'avéraient indispensables pour asseoir leur position dans le système administratif territorial ; ce renforcement leur a permis de tirer parti des possibilités nouvelles d'action qui leur étaient offertes.

B) *L'extension de la sphère d'action*

Bien que le problème de la répartition des compétences entre les différents niveaux administratifs territoriaux ait été renvoyé à des lois ultérieures, la loi du 2 mars 1982 n'en comporte pas moins pour les régions des aspects très positifs, en élargissant sensiblement le champ, jusqu'alors strictement délimité et étroitement circonscrit, de leurs interventions. Cette extension, réalisée par la voie de modifications apportées à la loi du 5 juillet 1972, s'effectue dans trois directions essentielles. D'abord, les régions obtiennent la possibilité de participer, non plus seulement au financement d'équipements collectifs, mais aussi à des « dépenses de fonctionnement » liées à des opérations d'intérêt régional direct : certes, cette disposition ne fait que légaliser une pratique qui s'était largement développée au cours des dernières années dans toutes les régions ; mais, il n'est pas indifférent que soit ainsi officiellement reconnue l'aptitude des régions à assumer des responsabilités de gestion. Ensuite, les régions bénéficient d'une capacité nouvelle d'intervention économique qui, englobant l'attribution d'aides directes et la participation au capital de sociétés régionales, dépasse très largement celle qui est parallèlement accordée aux départements et aux communes. Enfin, le rôle traditionnel joué par les établissements publics régionaux en matière de planification est développé, tant sous la forme d'une contribution plus active au processus de planification nationale que par le biais d'un pouvoir plein et entier d'élaboration du plan régional.

La nouvelle délimitation de la zone de compétences régionale opérée en 1982 a fait l'objet, depuis lors, de deux types d'inflexions, également favorables à l'affermissement du pouvoir régional. D'une part, la répartition des compétences effectuée laborieusement en 1983 par deux lois successives en date du 7 janvier et du 22 juillet ³⁸, complétant des textes

^{37 bis}. Le statut du personnel régional de Picardie a cependant été annulé début mai par le tribunal administratif d'Amiens.

³⁸. Un projet de loi unique avait été déposé par le gouvernement le 22 juin 1982 sur le bureau du Sénat ; mais une lettre rectificative avait amputé le 27 septembre 1982 le projet des dispositions relatives aux transports, à l'édu-

plus ponctuels³⁹, a donné à la région un certain nombre d'*attributions nouvelles*, modifiant quelque peu le profil de l'institution régionale : la région n'est plus cantonnée dans le seul domaine économique ; elle dispose désormais, au moins virtuellement puisque les transferts doivent s'étaler jusqu'au début 1986⁴⁰, de compétences multiples et assez diversifiées. D'autre part, la pratique a montré que l'octroi à la région de nouvelles compétences tendait à avoir un *effet multiplicateur* : non seulement loin de laisser en jachère les terrains nouveaux d'intervention qui lui sont ouverts, la région a cherché à en exploiter au maximum les potentialités, mais encore cet exercice a entraîné la modification en profondeur des stratégies et des comportements régionaux.

1) *Le nouveau champ de compétences régional*

A l'occasion du débat sur la loi du 2 mars 1982, le gouvernement avait exprimé sa volonté de définir de la manière la plus claire, la plus simple et la plus cohérente possible les compétences propres de chacun des niveaux territoriaux : excluant que les collectivités locales puissent avoir des « pouvoirs identiques à trois niveaux géographiques différents », il avait annoncé son intention de découper à leur intention des « blocs entiers de compétences », interdisant toute possibilité d'interférences ou de doubles emplois ; et la région semblait devoir obtenir à cette occasion confirmation de sa vocation essentiellement économique. En fait, les résultats n'apparaissent pas comme étant tout-à-fait conformes à cet objectif : la lecture des textes montre que le champ de compétences régional recouvre deux domaines privilégiés — le développement économique et la formation-recherche —, dans lesquels la région dispose d'une assez nette prééminence, mais aussi une série d'attributions très dispersées, pour lesquelles sa position est nettement moins assurée.

a) *Le développement économique* reste, comme par le passé, le terrain d'élection de la région. La région est dotée sur ce plan de responsabilités à la fois *conceptuelles et opérationnelles* : chargée d'orienter le développement économique régional, par la définition de certains axes straté-

cation, à l'action sociale et à la santé, ainsi qu'à l'action culturelle : et c'est après l'adoption de la loi du 7 janvier 1983, qui porte essentiellement sur le développement économique et social (formation professionnelle et apprentissage, logement, développement régional, planification) et sur l'urbanisme. (Voir J. Chappuisat, F. Bouyssou, « La répartition des compétences », *A.J.D.A.*, 1983, p. 81 et ss.) Et, à l'invitation du gouvernement, à partir d'une proposition de loi signée par les rapporteurs des commissions compétentes du Sénat, que les autres domaines ont été délimités — la loi du 22 juillet retouchant au demeurant sur certains points celle du 7 janvier... — avant d'être elle-même retouchée par une loi du 29 décembre ! (Voir J.-M. Pontier, « La deuxième loi relative à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *A.J.D.A.*, 1983, p. 466 et ss.).

39. Loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation de la recherche et la technologie ; loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

40. Education en 1985 ; environnement et culture au plus tard le 9 janvier 1986.

giques, elle dispose aussi d'une capacité concrète d'intervention dans la vie économique régionale ; elle tient donc les deux extrémités de la chaîne de l'interventionnisme, celle de la conception et celle de l'exécution ⁴¹.

En matière de *planification*, les dispositions générales figurant dans la loi du 2 mars 1982, et rappelées par la loi du 7 janvier 1983 (art. 27 II), ont été précisées par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification : il est prévu que les régions, d'une part interviennent dans les différentes phases de l'élaboration du plan national — en faisant connaître en temps utile au gouvernement leurs priorités de développement puis en formulant un avis sur le projet de plan définitif —, d'autre part élaborent leur propre plan — avec les seules réserves, en ce qui concerne la procédure, de la consultation des collectivités locales et des partenaires économiques et sociaux, et, sur le fond, du respect des orientations du plan national. Cette démarche planificatrice est prolongée par la signature, soit avec l'État, soit avec les entreprises régionales, de « contrats de plan », qui doivent permettre d'assurer l'exécution des objectifs du plan régional. La région est donc responsable de la définition d'un projet de développement encadrant les initiatives des différents acteurs économiques locaux.

Mais la région dispose aussi de la maîtrise d'*outils d'intervention* économique qui, mis au service de l'exécution du plan régional, sont susceptibles de contribuer de manière efficace à sa réalisation. La suprématie de la région en ce domaine résulte de la combinaison des dispositions de la loi du 2 mars 1982 et de celles figurant dans la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire — qui seront reconduites pour le IX^e plan (loi du 13 juillet 1983 approuvant les orientations du IX^e plan). Si régions, départements et communes peuvent également intervenir en faveur des entreprises en difficulté lorsque les intérêts économiques et sociaux de la population l'exigent, et attribuer aux entreprises des aides indirectes — de nature immobilière (acquisition d'immeubles industriels pour rétrocession ou location, après rénovation, avec octroi à l'entreprise d'un rabais sur la valeur vénale ou le prix du loyer), fiscale (exonération de la taxe professionnelle) et de garantie ou cautionnement d'emprunts —, d'autres moyens d'action relèvent en priorité ou en exclusivité de la région. C'est tout d'abord le cas en ce qui concerne les aides directes à la création et à l'extension d'entreprises ⁴². D'une part, c'est à la région qu'il incombe en général, et si l'on excepte quelques investissements lourds ou émanant de très grandes entreprises qui relèvent d'une procédure centralisée, de fixer les conditions et les modalités d'attribution de la « prime d'aménagement du territoire » (P.A.T.), qui est pourtant une aide de l'État. D'autre part, la région

41. Voir G. Fleuret, *infra*.

42. Voir J.-C. Nemery, « Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités locales », *A.J.D.A.*, 1983, p. 65 et ss. et « Les nouvelles compétences des régions en matière d'intervention économique », *Colloque de Metz op. cit.*

a la possibilité d'attribuer aux entreprises, sur ses ressources propres, des aides directes, énumérées par la loi du 7 janvier 1982 (art. 4) et dont le régime a été précisé par plusieurs décrets en date du 22 septembre 1982 : les régions sont ainsi libres, sous réserve du respect des règles fixées par les décrets précités concernant le taux des primes⁴³ et les conditions pour en bénéficier, d'instituer une « prime régionale à la création d'entreprise » (P.R.C.E.), qui a le caractère d'une subvention d'équipement, une « prime régionale à l'emploi » (P.R.E.), accordée en fonction des emplois créés ou maintenus (dans la limite de trente), ainsi que de consentir des prêts et avances à long terme, ou de bonifier des prêts ou avances à des taux plus avantageux que celui du taux moyen des obligations ; et si les communes et départements peuvent compléter ces aides régionales, ce n'est que si elles n'atteignent pas un plafond prévu par décret et à condition qu'elles s'inscrivent strictement dans le cadre dressé par la région. Par ailleurs, la région a la possibilité de participer au capital de sociétés régionales, à vocation financière (sociétés de développement régional, société de financement interrégionales ou régionales, instituts régionaux de participations)⁴⁴, ou économique (sociétés d'économie mixte) ; elles détient ainsi une arme privilégiée lui permettant d'agir directement sur le tissu industriel régional, en contribuant à son maintien et à son renforcement par le soutien apporté aux P.M.E. dynamiques et performantes implantées dans la région et manquant souvent de fonds propres ; la région est un *acteur économique* à part entière, qui participe activement au jeu économique local. La suprématie régionale est donc nette : alors que les départements et communes ont, sur le plan économique une fonction essentiellement défensive, en venant en aide aux entreprises en difficulté, la région est dotée d'une capacité d'action stratégique, qui se traduit par la définition d'objectifs d'ensemble et l'intervention active dans les équilibres économiques locaux.

b) La région se voit aussi reconnaître un rôle privilégié dans le domaine de la *formation-recherche*. Ce rôle s'explique, moins par le lien qui existe entre la formation des hommes et la recherche appliquée d'une part et le développement économique d'autre part⁴⁵, que par une considération d'échelle : c'est dans le cadre régional que certaines de ces activités pourraient être le mieux assurées⁴⁶.

43. La P.R.C.E. est ainsi plafonnée à 150 000 F et la P.R.E. s'élève à 10 000, 20 000 ou 40 000 F par emploi selon les zones concernées.

44. Voir H. Groud, « Les institutions financières régionales », *Colloque de Metz, op. cit.*

45. Dans sa conférence de presse du 4 avril 1984, François Mitterrand insiste pourtant sur la nécessité d'un « lien actif » entre chercheurs, formateurs et industriels pour permettre la modernisation nécessaire de l'appareil productif.

46. On a ainsi pu montrer qu'il y a un « effet de seuil », en-deçà duquel une politique de recherche scientifique et technologique n'est pas viable, mais aussi un « plafond », au-delà duquel la politique scientifique d'une communauté sociale « s'auto-dégrade ». (Voir J. Chevallier « La politique régionale de recherche », *Correspondance municipale*, n° 225, février 1982, p. 7).

La région intervient d'abord en matière de *formation initiale* (loi du 22 juillet 1983) : héritant d'une fonction générale de coordination éducative, puisque c'est elle qui établit, et propose au représentant de l'Etat, le « schéma prévisionnel » des formations, elle a plus particulièrement la charge de certains établissements du second degré (lycées, établissements d'éducation spéciale, écoles de formation maritime et agricole, collèges d'enseignement technique maritime, lycées agricoles et établissements publics de même niveau), dont elle établit le « programme prévisionnel d'investissements » et assume la construction, l'équipement, les dépenses d'entretien et de fonctionnement⁴⁷ ; en ce qui concerne l'enseignement supérieur, la région est non seulement consultée sur des aspects régionaux de la carte des formations, mais peut aussi définir des « plans régionaux de développement » des formations de l'enseignement supérieur.

La région a, ensuite, obtenu une compétence générale en matière de *formation professionnelle* et d'*apprentissage* (loi du 7 janvier 1983) : c'est à elle qu'il appartient d'assurer en principe la « mise en œuvre » des actions menées en ce domaine, l'Etat n'intervenant que pour les actions de portée générale ou d'ordre expérimental (circulaire du 22 avril 1983) ; dotées d'une compétence de droit commun, les régions disposent d'une « entière liberté dans le choix des actions et opérations qu'elles financent » (circulaire du 29 juillet 1983). L'exercice de cette compétence se traduit en pratique par la mise au point annuelle d'un « programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue », dont la réalisation sera ensuite poursuivie par la voie de conventions passées avec les établissements d'enseignement et des organismes de formation. Des structures sont créées pour permettre à la région d'assumer cette mission étendue ; un « comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi » a pour mission de favoriser, par ses avis, la mise en œuvre dans la région d'une politique cohérente de formation et d'emploi (décret du 19 septembre 1983) ; un « fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue », alimenté en partie par transfert de crédits d'Etat et par des crédits votés par le conseil régional, assure le financement des actions entreprises.

Enfin, la région bénéficie d'une volonté nouvelle de décentralisation de la politique de *recherche* et de *développement technologique* : la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique prévoit en effet que la région, non seulement est associée à l'élaboration et participe à la mise en œuvre de la politique nationale de recherche et de technologie, mais encore a la possibilité de définir et de développer des « pôles technologiques régionaux », ainsi que de déterminer des « programmes pluri-annuels

47. Elle doit recevoir pour faire face à ces dépenses une dotation spécifique, la « dotation régionale d'équipement scolaire ».

d'intérêt régional », dont la réalisation sera poursuivie par la voie conventionnelle ; un « comité consultatif régional de recherche et de développement technologique » (C.C.R.R.T.) est institué auprès du conseil régional pour l'aider à remplir cette tâche (décret du 27 décembre 1983)⁴⁸.

c) Les compétences régionales ne se limitent pas à ces deux grands secteurs : la région a également reçu en partage un certain nombre d'autres responsabilités, mais cette fois beaucoup plus fragiles, fragmentaires et hétérogènes. Tantôt, il s'agit d'attributions ponctuelles, dont la cohérence ne relève pas de l'évidence, et qui excluent la possibilité d'une stratégie globale : c'est ainsi que les régions peuvent demander à hériter des attributions exercées par les missions interministérielles d'aménagement touristique (loi du 7 janvier 1983) ou à prendre en charge la gestion et l'exploitation des canaux, ports fluviaux et voies navigables (loi du 22 juillet 1983). Tantôt, il s'agit de compétences plus générales, mais qui se superposant à celles que détiennent parallèlement les départements et les communes, s'en trouvent du même coup limitées. L'exemple du logement est à cet égard significatif : si la région est appelée à définir, après consultation des départements et au vu des programmes communaux des « priorités régionales » en matière d'habitat, et si elle est dotée d'une capacité d'action opérationnelle, en ayant la faculté de compléter l'aide de l'État par des subventions, prêts, bonifications d'intérêts ou garanties d'emprunt ou d'engager, seule ou avec l'aide de l'État, un programme d'aide destiné à améliorer la qualité de l'habitat, cette intervention régionale prend place dans une structure de type pyramidal, donnant à chaque niveau territorial des compétences similaires ; il en va de même des prescriptions particulières élaborées en matière d'urbanisme ou des schémas directeurs régionaux d'infrastructure destinés à assurer la cohérence des réseaux de transport (loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs). Dans le domaine culturel enfin, les compétences des régions en matière de musées, établissements d'enseignement ou archives sont concurrentes à celles des départements et des communes. La dilatation des compétences régionales, traduite encore par un pouvoir d'intervention sous forme d'avis dans de nombreux domaines, provoque donc dans ces zones un *frottement* inévitable avec les compétences dévolues parallèlement aux autres niveaux territoriaux.

La délimitation légale du champ de compétences régional effectuée postérieurement à la loi du 2 mars 1982 est donc incontestablement positive pour les régions et constitue un facteur évident d'affermissement du pouvoir régional : la région est désormais dotée de solides points

48. Ce décret prévoit que 50 % au moins des membres sont issus des différents secteurs de la recherche et du développement technologique existant dans la région ; le reste du comité est composé à parité de membres appartenant aux organisations syndicales nationales représentatives de salariés et des employeurs présentes dans la région et de personnalités choisies en raison de leur participation à l'expansion de la région.

d'implantation dans le système administratif territorial et devient un intermédiaire, parfois privilégié et souvent nécessaire, dans une série de domaines qui débordent largement le seul cadre traditionnel, et prévisible, du développement économique ; tous ces textes attributifs de compétences pour les régions contribuent donc de manière décisive à l'institutionnalisation du fait régional, par le découpage d'un territoire appartenant en propre à la région. Encore fallait-il savoir quelle allait être, dans la pratique, l'attitude des régions : allaient-elles s'emparer résolument des nouvelles compétences, au fur et à mesure de leur dévolution, et utiliser pleinement les nouvelles possibilités légales, ou, au contraire, faire preuve d'une certaine prudence ? L'expérience a montré que dans toutes les régions, c'est une interprétation offensive et maximaliste qui l'a emporté.

2) *Les nouvelles stratégies régionales*

L'évolution des régions enregistrée depuis 1982 ne saurait être réduite et ramenée à la simple application mécanique du nouveau dispositif légal : non seulement les textes comportent toujours une marge d'incertitude, qui autorise un certain *jeu* et laisse planer une certaine *in-détermination* — et cette incertitude est, en l'espèce, particulièrement forte, compte tenu de l'imprécision, des équivoques et même des contradictions que comporte le mécanisme de dévolution des compétences retenu —, mais encore les stratégies déployées par les acteurs étaient susceptibles d'infléchir la réforme dans des directions inattendues. En l'occurrence, les effets des textes ont été plutôt amplifiés au niveau de l'application concrète. Ce glissement est perceptible sur deux plans au moins. D'une part, les régions ne se contentent pas de se couler avec aisance dans le nouveau cadre légal en respectant docilement les échéances fixées : multipliant les initiatives tous azimuts, elles tendent à anticiper sur les textes et à exploiter pleinement la nouvelle logique d'ensemble qui sous-tend le fonctionnement de l'institution régionale. D'autre part, et surtout, l'impact des textes débordent leur seul contenu explicite : le réaménagement des compétences régionales est l'occasion d'une *restructuration des représentations* et d'un *redéploiement des stratégies régionales*.

a) Au vu des textes, l'extension des compétences régionales devait se faire en *trois paliers* successifs : dans l'immédiat, l'exercice des nouvelles responsabilités économiques ; puis, au cours de l'année 1983, l'occupation du terrain de la formation professionnelle et du logement ; enfin, à partir de 1984, la réalisation progressive des transferts prévus par la loi du 22 juillet 1983. Ce scénario légal ne correspond pas exactement à la pratique effective. Si les régions se sont emparées résolument des nouveaux pouvoirs qui leur étaient reconnus en matière économique, en prenant leur rôle de planificateur très au sérieux et surtout en déployant des stratégies ambitieuses d'intervention économiques, basées sur l'octroi d'aides directes aux entreprises⁴⁹ et l'intervention

dans les circuits financiers⁵⁰, elles ne se sont pas bornées à cela : dans de nombreuses régions, et en Picardie notamment, on assiste au cours de l'année 1982 à la définition de politiques régionales concernant l'énergie⁵¹ et la recherche⁵², au développement d'actions en faveur de la formation professionnelle et de l'habitat⁵³, à la promotion de la vie culturelle⁵⁴ et de l'activité sportive, à la réalisation de grands aménagements touristiques⁵⁵ ; dans tous ces domaines, les régions ne font qu'anticiper les responsabilités nouvelles qui seront les leurs et seront explicitement consacrées, aménagées et précisées dans leur étendue par les lois de 1983. Une action lancée en Picardie illustre parfaitement ce dynamisme régional : c'est l'engagement de la région dans une expérience télématique-pilote, visant à profiter de l'installation de l'annuaire électronique en Picardie, devenue effective le 2 novembre 1983, pour améliorer la diffusion de l'information dans la région⁵⁶. Cependant, à partir de 1983, une sensibilité de plus en plus forte des régions aux problèmes d'emploi conduira à augmenter de manière croissante la part

49. En Picardie, 42 primes à la création d'entreprises industrielles ont été accordées en 1982, pour un total de 3,7 mlF. Dans le budget 1983, 14,6 mlF étaient destinés à la P.R.E., 5 mlF à la P.R.C.E. et 1 mlF à une prime de création de S.C.O.P.

50. Les dépenses consacrées au développement économique passent en Picardie de 15,3 mlF (1981) à 28,6 (1982), soit un quasi-doublement.

51. Lancé le 7 mai 1982 par la visite à Amiens du ministre de l'énergie, le débat régional a été repris par le conseil régional le 12 juillet et s'est conclu en 1983 par l'adoption d'un plan énergétique régional.

52. La préparation du colloque national sur la recherche et la technologie a incontestablement favorisé une prise de conscience au niveau des régions de l'intérêt d'une « politique régionale de recherche ». (Voir J. Chevallier, *op. cit.*) ; et bien des régions n'ont pas attendu le décret du 27 décembre 1983 pour se doter d'un « comité consultatif » destiné à préparer les choix des élus en ce domaine (en Picardie, ce comité a été installé dès mai 1983).

53. Il s'agit de deux priorités traditionnelles en Picardie : les crédits consacrés à la formation et à la recherche passeront de 14,5 mlF (1981) à 24,5 mlF (1982) et à l'amélioration de l'habitat de 9,7 (1981) à 14,8 (1982), permettant, pour les premiers de mener des actions de formation permanente et de financer la construction et l'équipement de L.E.P., pour les seconds de réhabiliter les immeubles H.L.M. et d'améliorer l'habitat vétuste sur le plan sanitaire.

54. La loi du 2 mars 1982 avait il est vrai prévu (art. 93) en faveur des établissements publics régionaux une dotation spéciale et temporaire (500 mlF) destinée à encourager le développement de cette action : c'est ainsi qu'a été signée, comme dans toutes les régions, le 21 juillet 1982 une convention de développement culturel entre la Picardie et l'Etat, permettant à la région d'étendre ses interventions, notamment en faveur de la musique, du théâtre et de l'Education populaire.

55. La région de Picardie participe au financement du programme triennal d'aménagement de la Côte Picarde (1982-1984), qui a pour objet d'organiser le développement touristique du littoral et de protéger le patrimoine naturel. 13 mlF sont consacrés au tourisme et aux loisirs dans le budget 1982.

56. Acceptant de s'impliquer dans cette expérience, compte tenu de l'importance des enjeux culturels et sociaux pour la Picardie, la région s'associe au journal régional, *Le Courrier Picard*, pour créer un service télématique grand public, donnant une série de renseignements administratifs (annuaire administratif, guide des droits et démarches, offres d'emploi) et qui a commencé à fonctionner le 17 octobre 1983. (Voir sur l'origine et sur les enjeux de cette expérience, J. Sellier, « La Télématique en Picardie », *Colloque de Metz op. cit.*).

réservée aux interventions économiques⁵⁷ ; un certain *recentrage* sur ce qui constitue la mission traditionnelle de la région se produit donc à la faveur de la crise.

b) Ce recentrage est en partie lié à une modification profonde du *mode de raisonnement* des responsables régionaux. L'extension du champ d'intervention régional a en effet été assortie d'une inflexion des comportements, qui se traduit d'abord par la diffusion et la généralisation au niveau des régions de la *démarche planificatrice* visant à définir des priorités, à fixer des objectifs et à les transcrire en programmes d'action. Cette diffusion est sans doute une conséquence directe de l'évolution des procédures de planification : invitées à participer activement à l'élaboration du plan national, mais surtout à élaborer leur propre plan, les régions ne pouvaient manquer d'*intérieuriser la rationalité planificatrice* ; dès la phase de consultation des régions⁵⁸, la DATAR pouvait constater avec satisfaction que, si la démarche traditionnelle en termes d'équipements collectifs tendait à persister, et si une sélectivité dans le choix des priorités était encore trop peu affirmée, beaucoup de régions s'étaient livrées à une « analyse sérieuse » des forces et faiblesses de l'économie régionale et tenté de mettre sur pied une véritable « stratégie de développement » ; et les plans adoptés par les régions se caractérisent par la définition de « priorités », impliquant choix, hiérarchisation et sélection — même si elles sont formulées en termes larges⁵⁹. Mais la démarche planificatrice tout à la fois précède et déborde le cadre de l'élaboration du plan régional : avant même les travaux sur le IX^e plan, les régions avaient souvent élaboré des « programmes d'action »⁶⁰ ; et, surtout, on a assisté depuis 1982 à la floraison de plans et de programmes sectoriels couvrant de multiples domaines⁶¹. Là encore, dans cette démarche, les régions n'ont fait qu'anticiper sur le rôle de concepteur que les textes sur les compétences leur ont donné ; elles manifestent par-là un souci de « rationaliser » leurs objectifs, en les insérant dans

57. Ce phénomène est très net en Picardie, où les dépenses d'aide aux activités économiques sont passées de 28,6 (1982) à 57 mlF (1983), puis à 102 mlF (1984) — soit une multiplication par sept en quatre ans ! Parallèlement les crédits consacrés à la formation sont passés de 24,5 mlF (1982) à 34 mlF (1983) puis 117 mlF (1984).

58. Les régions avaient été saisies le 28 avril 1982 par le ministre du plan et invitées à formuler leurs priorités pour le 31 juillet.

59. Le pré-rapport de plan approuvé par le conseil régional de Picardie le 27 mai 1983 par 23 voix pour et 11 abstentions comporte ainsi trois idées-force : améliorer la formation des hommes et développer l'enseignement supérieur et la recherche ; renforcer l'appareil de production en le modernisant ; améliorer les conditions de vie des habitants.

60. Le conseil régional de Picardie avait ainsi adopté le 21 septembre 1981 un « plan de rééquilibrage » bâti autour de trois priorités : l'emploi, la formation, le cadre de vie.

61. En Picardie, on peut citer le « livre blanc sur l'environnement » (mai 1982), le « programme triennal d'aménagement de la Côte picarde », le « plan d'action culturelle », le « plan énergétique régional », etc.

des documents cohérents et prospectifs, mais aussi de mieux « encadrer » les initiatives locales, en améliorant leur capacité d'emprise sur le réel.

La transformation des comportements régionaux se manifeste encore plus en profondeur par l'*intérieurisation des contraintes économiques* : on constate que tous les plans élaborés par les régions mettent l'accent sur la croissance des activités productives et sur la défense de l'emploi — reprenant ainsi spontanément les objectifs mêmes qui sont ceux du plan national ; cette homologie est logique, dans la mesure où, prenant une vue plus large, plus englobante des problèmes régionaux, les régions sont amenées à mieux percevoir les contraintes qui pèsent sur les choix économiques, et donc à calquer leur raisonnement sur celui de l'Etat.

c) Cette approche plus réaliste conduit aussi à l'adaptation des *modes d'action* régionaux. Tout se passe comme si les régions avaient pris conscience des pièges du volontarisme et des limites à leur capacité d'action : leur efficacité dépend de la qualité et de l'intensité des relations qu'elles établissent avec le milieu local ; leur rôle est d'être en quelque sorte le *catalyseur* des initiatives locales — ce qui implique des liens étroits et réversibles avec les différents partenaires économiques et sociaux.

Cette recherche de proximité se manifeste d'abord au niveau de la définition des stratégies régionales. Là encore, les procédures nouvelles de planification ont eu un impact sensible en obligeant les régions à prendre langue directement, et non plus seulement par la médiation de leur comité économique et social, avec les forces économiques, sociales et culturelles de la région : l'élaboration du plan régional a été l'occasion d'une large consultation de l'ensemble des partenaires publics et privés, comme la loi en faisait d'ailleurs obligation aux régions, et cette consultation a modifié les termes du rapport entre la région et son environnement⁶² ; la concertation ainsi établie s'est prolongée dans le cadre de la discussion de contrats de plan régionaux. Mais le plan n'a fait que consolider des relations d'ores et déjà nouées par la région, qui a éprouvé le besoin de s'appuyer solidement sur le milieu régional pour faire face à ses nouvelles responsabilités⁶³.

Cette conception nouvelle influe aussi sur l'agencement des instruments d'intervention par lesquels la région agit sur le milieu économique régional : la région est conduite, on l'a vu, à rechercher des formes de collaboration institutionnelle avec certains partenaires régionaux, tels des

62. La procédure définie par le conseil régional de Picardie prévoyait la mise en place d'une « commission régionale d'information sur la planification », destinée à associer les différentes forces régionales. Mise en place le 22 novembre 1982, cette commission s'est constituée en dix groupes de travail comprenant 120 membres permanents, et qui ont tenu plus de quarante réunions entre décembre 1982 et mars 1983.

(63) En Picardie, au cours de l'année 1982 s'étaient multipliées les « tables-rondes » avec les partenaires régionaux (énergie, machine-outil, etc.) ; un protocole d'accord signé le 30 juillet 1982 avec l'Association régionale des organismes H.L.M. de Picardie avait aussi établi les bases de la coopération entre la région et ces organismes, pour les années à venir, dans le domaine de l'habitat.

associations ou des organes de presse dans le domaine culturel⁶⁴, des chambres de commerce⁶⁵, des institutions financières ou des entreprises privées dans le domaine économique. Toutes les régions notamment ont largement utilisé la possibilité qui leur était offerte de participer au capital des sociétés financières régionales — les régions devenant les unes après les autres actionnaires des sociétés de développement régional, dont le rôle est appelé à se développer⁶⁶ et suscitant parfois la création d'instituts de participations⁶⁷. La Picardie avait été plus audacieuse encore en décidant, le 25 novembre 1982, de participer à concurrence de 20 % (3 mlF) au capital de la « Banque de Picardie », dans le but de disposer d'un outil bancaire fort utile pour intervenir en faveur des entreprises régionales ; cependant, cette prise de participation, vivement contestée par les élus communistes, n'a pu en fin de compte être réalisée : et la région a dû se rabattre sur d'autres outils financiers, au demeurant plus classiques — tels qu'un « fonds de modernisation et de rénovation industrielles », doté de 40 mlF, dont la création est prévue au budget 1984⁶⁸. Par ailleurs, la participation des régions au capital d'entreprises privées tend à se développer⁶⁹ — ce qui ne va pas sans risques et pose le problème de la capacité d'expertise économique des régions.

Cette politique dynamique des régions se traduit inévitablement par une croissance à un rythme rapide des budgets régionaux, qui étaient en 1983 de l'ordre de 7 milliards, soit une augmentation de 33 % d'une année sur l'autre ; cette croissance a été particulièrement forte en Picardie, dont le budget primitif est passé successivement de 150 mlF en 1981 à 200 MI F en 1982 (+ 33 %), puis 269,7 mlF en 1983 (+ 34,7 %) et enfin 435 mlF en 1984 (+ 61 %) ⁷⁰ — ce qui a provoqué

64. L' « Association pour le développement culturel de la Picardie » (A.D.C.P.) joue depuis longtemps le rôle de plaque tournante et de relais d'intervention en matière culturelle. Pour la gestion de l'expérience télématique en cours, la région a été amenée à constituer avec *Le Courrier Picard* une association intitulée « Télématique en Picardie ».

65. La région de Picardie a ainsi créé avec la Chambre de commerce en mars 1982 l' « Agence régionale d'exportation » (AREX), qui a pour but de stimuler et d'accroître les ventes des entreprises picardes, et pris en novembre 1982 la décision de créer l' « Agence régionale pour l'Innovation et la Technologie » (ARIT), dont la mise en place a soulevé quelques difficultés.

66. Le conseil régional de Picardie a décidé le 8 novembre 1983 d'entrer dans le capital de la S.D.R. pour un pourcentage de 11 à 12 %.

67. En Franche-Comté (fin 1981), Lorraine (automne 1982), Champagne-Ardenne (début 1983).

68. La S.D.R. est sollicitée par le conseil régional pour participer à la création d'une SICOMI régionale, destinée à faciliter le financement des bâtiments industriels, neufs ou réhabilités, et d'un nouveau Fonds de garantie régional, se substituant au fonds créé en 1978.

69. La région de Picardie a décidé le 12 janvier 1984 de prendre une participation de 10 %, soit 5 mlF, dans le capital de Motobécane — les actions devant être gérées par un institut financier régional, créé à cette occasion, comme dans les autres régions.

70. Grâce à une augmentation de 150 % de la fiscalité régionale.

de constantes critiques de l'opposition et les réserves des élus communistes⁷¹.

Cette extension de la sphère d'action régionale, garantie par les textes et consolidée par la pratique, ne peut manquer de donner à la région une dimension politique nouvelle.

C) *L'affirmation politique*

On a déjà évoqué⁷² le processus qui, par basculement du centre à la périphérie, a conduit insensiblement à la politisation de l'enjeu régional : la régionalisation purement technique initiée par le pouvoir central, dans un but d'efficacité économique et de rationalisation administrative a en effet provoqué à la périphérie la condensation et la cristallisation d'une revendication régionaliste, exprimée en termes de reconquête identitaire et de transfert de pouvoir ; et l'affirmation politique était devenue incontestable et irrésistible à la fin des années soixante-dix dans la plupart des régions. En libérant les régions des contraintes pesant sur leur gestion et en élargissant leur capacité d'action, la loi du 2 mars 1982 ne pouvait manquer de renforcer encore cette affirmation politique — au point qu'un certain nombre de parlementaires de l'opposition s'étaient inquiétés des effets potentiels de ce mouvement sur l'unité nationale, en craignant qu'il n'engendre des forces centrifuges difficiles à canaliser et à maîtriser⁷³. Si elle n'a pas pour le moment confirmé ces craintes, l'application de la réforme a, en revanche, montré que la région est désormais devenue pleinement un *espace politique*, et cela dans les deux sens du terme : tandis que le contrôle de l'institution régionale est plus que jamais un *enjeu politique*, autour duquel se structurent les réseaux de pouvoir locaux, la région apparaît aussi, et ceci redouble cela, comme un *lieu d'identification* communautaire.

1) *L'enjeu politique régional*

En modifiant les règles du jeu régional et en redistribuant les ressources entre les divers acteurs régionaux, la loi du 2 mars 1982 bouleversait les équilibres existants et devait provoquer la refonte du système de relations noué dans le cadre antérieur. Elle se caractérise à cet égard par *trois éléments* essentiels. D'abord, par la *séparation* de l'administration d'Etat et de l'administration régionale qui constituent

71. Le 5 décembre 1983, les élus communistes refusaient de voter le budget, caractérisé, selon eux, par une progression excessive de la fiscalité régionale (voir G. Mazure, *infra*), et une motion de report était adoptée par 24 voix contre 19 ; mais le 11 décembre, le budget était finalement adopté, malgré le vote négatif de l'opposition et l'abstention du groupe communiste, grâce à la voix prépondérante du président.

72. « La réforme régionale », *op. cit.*, p. 110 et ss.

73. Michel Debré, Ass. Nat., 9 septembre 1981, *J.O.*, p. 838.

dorénavant deux réseaux distincts, bien qu'implantés dans le même espace territorial : le système de pouvoir régional comporte dès lors deux pôles nettement différenciés, et en situation d'extériorité l'un par rapport à l'autre. Ensuite, par la *promotion* d'un homme, le président du conseil régional qui, rassemblant entre ses mains une quantité impressionnante de pouvoirs, est appelé à occuper une position stratégique au sein du système local et dans les circuits de communication avec Paris : c'est par lui que doivent se négocier les compromis locaux et s'effectuer les régulations et les ajustements entre le centre et la périphérie. Enfin, par l'*effacement* du comité économique et social, qui perd toute possibilité de s'ériger en « contre-pouvoir » vis-à-vis du conseil régional ; cette régression est d'autant plus frappante que les acteurs économiques et sociaux ont été pendant de longues années les éléments porteurs de l'idée régionale et les « forces vives » sur lesquelles s'appuyait solidement la région.

L'impact de ces innovations ne doit cependant pas être sur-estimé. D'une part, la réforme ne fait que prolonger sur ces trois points une évolution déjà perceptible antérieurement, et dont le rythme avait été s'accéléralant après 1981 : un embryon de séparation entre l'administration d'Etat et l'administration régionale était apparu avec la constitution officieuse de services régionaux, et le président du conseil régional était, dans certaines régions, parvenu à renverser en sa faveur le rapport de forces avec le préfet ; quant au recul des représentants socio-professionnels, il avait été acquis dès 1972, du fait de la substitution à la CODER de deux assemblées distinctes, et l'octroi au seul conseil régional d'un pouvoir délibératif. D'autre part, la réforme ne saurait être perçue comme faisant table-rase du passé : elle s'applique à un milieu régional déjà stratifié autour de certains réseaux de relations et il était fort probable que les innovations seraient, au moins partiellement, recodées en fonction des équilibres patiemment mis au point et depuis longtemps rodés. C'est bien en fin de compte ce que révèle l'application de la réforme : si les trois nouvelles règles du jeu fixées par la loi du 2 mars 1982 ont effectivement entraîné des mutations non négligeables dans le système de pouvoir régional, d'autres variables, tenant pour la plupart à la pesanteur des comportements traditionnels, ont contribué à nuancer et à complexifier ce schéma, mais aussi à le diversifier en fonction des contextes locaux.

La démarcation entre l'administration d'Etat et l'administration régionale tout d'abord n'a pas eu pour effet de rompre le *jeu d'inter-relations* hérité de l'histoire et qui paraît bien être un élément constitutif du système administratif territorial français⁷⁴. S'il est placé hors de l'établissement public régional, le commissaire de la République reste le support de l'administration d'Etat dans la région, et il est donc toujours partie prenante à ce qui se passe dans la région. Le principal

74. En ce sens, J.-C. Thoenig, F. Dupuy, *R.F.S.P.*, 1983, *op. cit.*, p. 962.

changement induit par la réforme réside dans le renforcement de la position de l'exécutif régional, qui apparaît comme le grand bénéficiaire de la réforme : le système de pouvoir régional est dorénavant, beaucoup plus nettement que par le passé, structuré autour de deux hommes-clefs, le commissaire de la République et le président du conseil régional ; mais ce rééquilibrage, loin de supprimer, rend plus que jamais cruciale l'exigence de relations continues et confiantes d'échange⁷⁵.

Ensuite, la puissance indéniable acquise par le président du conseil régional, qui s'est traduite d'ailleurs immédiatement par une importance plus grande de l'enjeu constitué par son élection⁷⁶, ne signifie pas pour autant qu'il dispose d'une prééminence sans partage ; des *contraintes institutionnelles* aboutissent à limiter en pratique son autorité et l'obligent à des compromis. La contrainte de l'élection est d'autant plus forte pour lui que le conseil régional subit actuellement, du fait du système de représentation au second degré, l'incidence des scrutins nationaux et locaux, qui modifient sans cesse sa composition et impliquent la réélection de son président. Ces renouvellements incessants, qui entraînent parfois le déplacement des équilibres au sein du conseil régional⁷⁷, favorisent aussi une certaine instabilité de l'exécutif régional : c'est ainsi que la Picardie a connu depuis 1974 sept présidents successifs — quatre de droite⁷⁸ puis trois de gauche⁷⁹ —, phénomène qui s'explique en partie par l'absence de leader régional incontesté⁸⁰. La contrainte électorale fait aussi que le président est tenu de disposer en permanence d'une majorité au sein du conseil régional⁸¹. De ce fait, les *partis* détiennent sur lui un pouvoir de pression et une capacité d'influence : non seulement ils sont à même de monnayer leur soutien, mais encore les débats qui les traversent peuvent avoir un impact direct sur la fonction présidentielle ; c'est ainsi qu'en Picardie, au-delà des facteurs d'ordre personnel, ce sont des clivages internes au parti socialiste qui ont été à l'origine en avril 1983

75. Relations immédiatement nouées à l'occasion de la signature des conventions de transfert des services. (Voir J.-C. Thœnig, F. Dupuy, in *Les Pouvoirs locaux, op. cit.*, p. 127 et ss.).

76. L'élection le 18 avril 1983 de W. Amsallem en remplacement de R. Dosière a été, en partie, l'expression d'une certaine défiance vis-à-vis d'un président auquel on reprochait de vouloir « tout contrôler par lui-même ».

77. Le basculement en avril 1979 de la majorité au conseil régional au profit de la gauche a ainsi entraîné, après de longues négociations entre les partis de gauche, l'élection le 1^{er} février 1980 d'un Président communiste, R. Maillet — remplacé le 6 juillet 1981 par R. Dosière (P.S.). Depuis lors, la majorité a failli basculer à nouveau, mais cette fois dans l'autre sens, à l'occasion des élections cantonales de mars 1982, puis municipales de mars 1983, et la position de la gauche est désormais précaire.

78. J. Legendre (C.N.I.P.), élu en janvier 1974, C. Baur (M.D.S.F.), élu le 26 janvier 1976, M. Lejeune (M.D.S.F.), élu le 18 janvier 1978, J. Mossion (C.D.S.), élu le 24 janvier 1979.

79. R. Maillet (P.C.), élu le 1^{er} février 1980, R. Dosière (P.S.), élu le 6 juillet 1981 et W. Amsallem (P.S.), élu le 18 avril 1983.

80. Voir M. Sellier, « Les conseillers régionaux », in *Le pouvoir régional, op. cit.*

81. Voir P. Lehingue, C. Pannetier, Y. Poirmeur, *infra*.

du remplacement de R. Dosière par W. Amsallem⁸². Cette influence des partis ne peut que s'accroître à la faveur de l'élection du conseil régional au suffrage universel direct, dès lors que cette élection s'effectuera sans nul doute au scrutin de liste avec représentation proportionnelle : la composition des listes et la désignation des personnalités chargées de les conduire résulteront en effet d'arbitrages internes à chaque parti, ce qui placera le futur président en situation de dépendance partisane.

La pratique du *cumul des mandats* a des effets moins visibles mais tout aussi sensibles sur l'exercice de la fonction présidentielle. Les incertitudes liées à l'application de la réforme ont conduit à une amplification plutôt qu'à une réduction de ce phénomène : il était en effet crucial pour les leaders politiques régionaux de s'assurer le contrôle des diverses positions de pouvoir locales afin d'éviter tout aléa ; et les velléités gouvernementales de s'attaquer au cumul des mandats⁸³ n'ont pas eu de suite, compte tenu de l'opposition générale des élus⁸⁴. Or, la détention par le président du conseil régional de plusieurs mandats, nationaux et locaux, conduit inévitablement, comme le souligne justement Y. Meny⁸⁵, au « gouvernement par délégation » : l'autorité détenue par le président est essentiellement symbolique ; faute de pouvoir être réellement présent sur tous les fronts, il est tenu de s'appuyer pour la gestion courante sur des « mandataires de l'ombre », qui deviennent les véritables « managers du quotidien »⁸⁵. Les présidents des conseils régionaux sont ainsi amenés insensiblement à s'en remettre à des « hommes de confiance », chargés de la mise en œuvre et du suivi des politiques régionales : le poids des hauts fonctionnaires régionaux tend dès lors à devenir considérable, et le poids ne peut aller qu'en augmentant compte tenu du développement en étendue et de la complexité croissante des affaires régionales ; le corol-

82. Elu pour la première fois le 6 juillet 1981 en remplacement de R. Maillet, R. Dosière avait été successivement réélu en février 1982, puis après les élections cantonales de mars 1982. La gauche restant, après les élections municipales de mars 1983, majoritaire au sein du conseil régional, on pouvait penser que R. Dosière allait être une fois encore réélu à la présidence : l'élection-surprise de W. Amsallem le 18 avril est directement consécutive à une réunion interne au parti socialiste, à laquelle participaient les secrétaires des trois fédérations de la région ; ce changement s'explique, au-delà des facteurs personnels (voir note 76), par un nouveau rapport de forces en Picardie entre les trois fédérations (c'est dans l'Oise que le parti socialiste a le mieux résisté, alors que R. Dosière ne pouvait s'appuyer que sur la petite fédération de l'Aisne), mais aussi les tendances internes, (l'accès à la présidence de W. Amsallem a été présentée comme une « victoire » du courant mitterrandien) du Parti socialiste. Le 16 octobre 1983, W. Amsallem a été reconduit à la présidence après le renouvellement sénatorial.

83. Le rapport Debarge, remis au premier ministre le 28 janvier 1982, proposait de limiter le nombre des mandats locaux détenus par un parlementaire à un ou deux au maximum et prévoyait une règle nouvelle d'incompatibilité entre les fonctions de président du conseil régional et les fonctions de président du conseil général.

84. Le projet de loi relatif au statut des élus, élaboré fin juillet 1983, met l'accent sur les problèmes de formation — la seule disposition restrictive résultant du plafonnement des indemnités touchées par les élus à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire.

85. R.F.A.P., n° 26, 1983, *op. cit.*, p. 71.

laire, déjà évoqué, de cette emprise consiste en une forte politisation de la haute fonction publique régionale et le danger d'un *spoils system* à ce niveau, en cas de changement politique. Il convient au surplus de ne pas oublier que le renforcement parallèle de l'exécutif départemental crée une situation relativement pluraliste et compétitive : le président du conseil régional subit la concurrence des présidents des conseils généraux, et il est loin d'être évident que le rapport de forces joue uniquement en sa faveur, compte tenu de la puissance du département ; à moins que le cumul de ces ressources entre ses mains ne lui donne une emprise totale sur le système local.

Enfin, le *comité économique et social* régresse apparemment moins qu'on pouvait s'y attendre. Ce rétablissement résulte de l'octroi de certaines garanties juridiques, mais aussi de données plus générales, d'ordre sociologique. Sur le plan juridique, le décret 82-866 du 11 octobre 1982, relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux, a, non seulement réglé les problèmes délicats d'équilibre entre les différentes forces économiques et sociales⁸⁶, mais surtout donné au comité économique et social des garanties d'ordre statutaire non négligeables — notamment, en lui donnant la faculté de se réunir librement une fois par trimestre (mais pour une durée n'excédant pas deux jours) (art. 11), en garantissant de ce fait son droit d'auto-saisine, en faisant obligation au président du conseil régional d'assurer le secrétariat des séances et des travaux des commissions (art. 17), en lui reconnaissant le droit d'utiliser les services régionaux (art. 18), en lui permettant d'entendre le président du conseil régional et le commissaire de la République de la région (art. 16), en assurant certains liens avec le conseil régional (audition du rapporteur du C.E.S. par la commission compétente du conseil régional (art. 20). Là n'est pas cependant le plus important. La réhabilitation du comité économique et social est avant tout liée à la prise de conscience nouvelle par les régions de la nécessité d'entretenir des relations étroites avec leurs partenaires régionaux. Or, le comité économique et social apparaît comme un lieu idéal de rencontre et un instrument privilégié de concertation avec les forces économiques et sociales de la région ; toute ambiguïté ayant été dissipée quant à sa position face au conseil régional, il devient pour la région un intermédiaire utile et même indispensable avec le milieu régional. Au demeurant, le comité économique et social compense son déficit de légitimité politique par le sérieux de ses travaux, la stabilité de ses membres — en dépit de la réforme de sa composition — et sa représentativité socio-économique⁸⁷ :

86. Le C.E.S. est formé de quatre catégories de membres, désignés pour six ans, à savoir : représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées (35 % au moins), représentants des organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et de la F.E.N. (35 % au moins), représentants des organisations participant à la vie collective de la région (35 % au moins), personnalités nommées concourant au développement de la région (5 % au plus) — l'effectif variant de 40 à 110 membres.

87. Voir sur ce point F. Rangeon et M. Arniaud, *infra*.

ce n'est pas un hasard si, alors que sept présidents se succédaient en Picardie à la tête du conseil régional, le comité économique et social a gardé le même président durant une décennie ⁸⁸.

L'incidence de ces variables locales crée donc une *marge de jeu*, qui entraîne une relative diversité dans l'application de la réforme au niveau des différentes régions : la nouvelle configuration du système de pouvoir régional varie selon la personnalité des acteurs, les ressources qu'ils peuvent mobiliser mais surtout la structuration préalable du milieu régional. Dans tous les cas néanmoins, l'enjeu politique régional est perçu clairement et justifie le déploiement de stratégies visant à la conquête du pouvoir régional.

2) *L'identité politique régionale*

En s'abstenant de redécouper les régions comme certains l'auraient souhaité ou du moins envisagé ⁸⁹, la loi du 2 mars 1982 n'a fait que prendre acte de la cristallisation progressive dans toutes les régions, bien qu'à des rythmes et avec une intensité variables, d'une *conscience régionale*. Même dans les régions, comme la Picardie, dont l'unité était à première vue problématique puisque leur délimitation ne correspondait à aucune réalité humaine ou économique, un certain sentiment d'appartenance communautaire avait fini lentement par prendre corps. Le découpage par l'Etat de « circonscriptions », l'implantation de structures administratives dans l'espace, produit toujours certains effets : même si ce découpage est arbitraire, même si cette implantation est artificielle, ils marquent à la longue l'imaginaire des habitants, modèlent des perceptions et les représentations, influent sur les stratégies et les comportements ; servant de points de repère symboliques mais aussi de cadres praxéologiques et de lieux de pouvoir, ils sont lentement investis par leurs destinataires. La constitution d'espaces administratifs régionaux a donc entraîné, par apprentissage institutionnel mais aussi processus d'identification, la formation de nouvelles identités locales, encore floues et incertaines, mais devenues au fur et à mesure que le temps passe de plus en plus difficiles à éradiquer.

La loi du 2 mars 1982 ne se borne pas seulement à prendre note de cette cristallisation : renforçant de multiples façons la capacité d'action des régions existantes, elle accentue du même coup la *pertinence* du niveau régional aux yeux des acteurs et des habitants ; l'augmentation de l'enjeu régional ne peut que provoquer un *investissement* accru de la part des

88. C'est pour des raisons de santé que C. Ferté démissionnera le 4 novembre 1983 ; il décédera peu après. Son successeur, Max Arniaud sera élu le 22 novembre 1983 au troisième tour, au bénéfice de l'âge, au terme d'une élection assez politisée.

89. En Picardie même, R. Dosièrre ne cachait pas ses préférences pour une grande région Nord-Pas-de-Calais-Picardie — ce qui avait entraîné le 11 février 1982, le dépôt par l'opposition, jugeant ces propos « scandaleux », d'un vœu en faveur du « respect des limites territoriales de la région ».

destinataires. Certes, la loi ménage certaines possibilités d'évolution ; elle n'exclut pas pour l'avenir la modification des limites des régions et prévoit, dans l'immédiat, des formules de coopération interrégionales pouvant servir à préparer et à faciliter un regroupement ultérieur par les vertus du travail commun. Le régime de ces « conventions interrégionales » et des « institutions d'utilité commune » a été précisé par le décret 83-471 du 9 juin 1983 : alors que les conventions interrégionales ont un objet limité et se traduisent essentiellement par un engagement financier réciproque, les institutions d'utilité commune sont plus impliquantes dans la mesure où, ayant le statut d'établissement public administratif et administrées par un conseil d'administration représentant les conseils régionaux intéressés, elles constituent une amorce d'institutionnalisation de la coopération interrégionale. Cependant, toute la logique de la loi pousse en sens contraire et on pouvait dès lors prévoir un affermissement consécutif de l'identité régionale, que l'élection du conseil régional au suffrage universel direct doit encore accentuer.

L'application de la réforme confirme ce diagnostic. Sans doute, des problèmes ponctuels d'ajustement de la carte régionale subsistent encore ici ou là, par exemple en ce qui concerne la Savoie⁹⁰, la Loire-Atlantique⁹¹ et l'Indre⁹² ; mais l'aboutissement de ces revendications reste aléatoire. Dans un certain nombre de régions, et en Picardie même, des *forces centrifuges* non négligeables subsistent également : c'est ainsi que l'Aisne, qui déjà en 1968 avait souhaité être rattachée à la Champagne-Ardennes, se plaint d'être de plus en plus marginalisée au sein d'une région structurée autour de l'axe Oise-Somme, et lésée dans les arbitrages régionaux⁹³. Cependant, ces forces centrifuges sont compensées par des *forces centripètes* de plus en plus puissantes. En Picardie, ces forces font apparemment défaut : non seulement l'unité régionale ne peut s'appuyer sur aucun élément préexistant, mais encore l'écartèlement entre plusieurs pôles d'attraction économique (Paris, Lille, Reims), l'absence d'une véritable capitale régionale, l'exode des cerveaux, le faible intérêt des personnalités politiques de premier plan pour la région⁹⁴ semblent au contraire renforcer les tendances centrifuges. Mais d'autres *vecteurs d'intégration* sont

90. Le 11 février 1982, les conseils généraux de Savoie et de Haute-Savoie se sont prononcés sur le principe d'une entente qui risque de faire éclater la Région Rhône-Alpes.

91. Dont le rattachement à la Bretagne reste posé.

92. Qui souhaiterait être rattachée au Limousin.

93. Le problème du lieu d'installation de la chambre régionale des comptes de Picardie a joué à cet égard le rôle de révélateur : la proposition formulée le 12 octobre 1982 par le conseil municipal de Laon d'installer la chambre dans cette ville a suscité une véritable levée de boucliers, et les élus de l'Oise ont finalement fait pencher la balance pour Amiens dans un vote (27 voix contre 12 et 7 abstentions) où les clivages départementaux ont été déterminants. Le remplacement en avril 1983, de R. Rosière, élu de l'Aisne, par W. Amsallem, élu de l'Oise, n'a fait qu'amplifier le malaise dans l'Aisne. Le 29 mai 1983, R. Dosière pouvait ainsi, dans un discours remarqué au conseil régional, affirmer solennellement que « les équilibres régionaux ne sont plus respectés » et que la solidarité devrait mieux mieux jouer entre les trois départements.

94. M. Sellier, *op. cit.*

utilisés : un effort considérable d'information est déployé par les responsables régionaux pour sensibiliser les forces vives, et de manière plus générale les habitants, aux problèmes régionaux et développer la conscience régionale⁹⁵ ; si les effets de cette action ne sont pas immédiatement perceptibles, ils sont à terme prévisibles. Le vote unanime, le 25 novembre 1982, par le conseil régional d'un vœu pour l'unité de la Picardie est d'ores et déjà significatif à cet égard⁹⁶. Quant aux formules de coopération interrégionales, elles n'ont comme prévu guère connu de succès, en dehors d'opérations ponctuelles⁹⁷. L'identité régionale a bien été, non pas affaiblie, mais tonifiée par la réforme.

Le pouvoir régional sort donc incontestablement affermi de la réforme : dotée de l'infrastructure administrative qui lui faisait défaut, la région a une capacité d'action élargie et elle s'affirme toujours davantage sur le plan politique. Néanmoins, si la région a ainsi acquis une surface telle qu'elle est devenue pratiquement indestructible, son développement se trouve aussi, pour l'avenir, strictement encadré.

*
**

II. — L'ENCADREMENT DU POUVOIR REGIONAL

L'expansionnisme régional continu comporte à la longue un risque évident de *dérive politique* et de *déséquilibre administratif*. Sans doute, la transmutation des régions d'échelons administratifs et de relais d'aménagement en lieux véritablement et pleinement politiques n'est pas nécessairement nuisible pour l'unité nationale : l'existence de solidarités locales, d'identités partielles n'est pas incompatible avec le lien d'allégeance national qui les intègre, les dépasse et les sur-détermine, mais encore elle peut contribuer à le fortifier en assurant la résorption des tendances centrifuges et l'amortissement des tensions périphériques : en offrant aux administrés de nouveaux pôles d'identification et de nouveaux lieux possibles d'investissement, on réduit les comportements de

95. Comme le prouve la création en mai 1983 de la « direction de la communication et de l'information ». Cette action de sensibilisation prend de multiples formes : édition janvier 1982 d'un bulletin de la région « Agir en Picardie », adressé à quelque 20 000 destinataires, établissement de relations étroites avec la Presse régionale, campagnes promotionnelles en faveur de la région (réalisation de brochures et de films vidéo...).

96. La crise que traverse le Nord-Pas-de-Calais a montré que le rattachement de la Picardie à cette région risquait d'être pour elle un « marché de dupes ». De leur côté, les élus de l'Oise ont pris conscience que celle-ci ne serait en Ile-de-France qu'un parent pauvre et excentré et ils s'opposent désormais résolument au démembrement de la Picardie.

97. La Picardie avait ébauché une coopération avec le Nord-Pas-de-Calais : le 25 octobre 1982, s'étaient rencontrées, à Etœungt, des délégations des deux régions conduites par leur président ; mais l'entretien s'était conclu par l'engagement vague d'« étudier en commun » certaines questions, et aucun prolongement réel n'a eu lieu. Avec la Champagne-Ardenne, la coopération se limite au financement de travaux sur des cours d'eau communs.

passivité d'indifférence ou d'hostilité et on améliore de ce fait l'intégration globale et la stabilité d'ensemble du système politico-administratif. En ce sens, la régionalisation, comme de manière plus générale la décentralisation, apparaît comme un élément de renforcement de l'unité nationale. Cependant, cet argumentaire, sur lequel se sont appuyés les auteurs de la réforme de mars 1982, n'est pertinent que jusqu'à un certain point : la régionalisation relève d'une *dynamique centrifuge* qui, poussée au-delà d'un certain seuil, peut distendre et même casser le lien d'allégeance nationale ; le rapport entre l'identité régionale et l'identité nationale n'est plus de complémentarité et d'enrichissement réciproque, mais d'opposition et de substitution. Par ailleurs, même si le jeu local n'est pas à somme nulle, du fait du transfert par l'État de certaines ressources, l'expansion régionale ne peut manquer d'affecter les autres échelons locaux et de modifier à terme l'équilibre du système administratif territorial.

Pour parer à ce double risque, la loi du 2 mars 1982 a prévu des *garde-fous*, qui constituent autant de limites à l'expansion incontrôlée du pouvoir régional. D'une part, le principe d'unité de la République et d'intégrité territoriale, explicitement et solennellement rappelé par le législateur, est là pour prémunir contre toute dérive politique. Ce principe, qui a valeur constitutionnelle, est pour le pouvoir régional un *butoir*, contre lequel il vient se heurter : la politique de régionalisation ne saurait aller jusqu'à remettre en cause l'unité de la République ; elle est donc fondamentalement limitée dans son objet et dans ses effets. La constitutionnalité de la loi du 2 mars 1982 elle-même a été appréciée par rapport à cette exigence, et si le conseil constitutionnel a estimé, le 25 février 1982, que l'unité de la République n'était pas menacée par le nouvel édifice territorial, encore a-t-il jugé bon d'annuler certaines dispositions afin que le « contrôle administratif » puisse s'exercer en permanence sur les collectivités locales. Quant au danger de déstabilisation administrative, il est, au moins théoriquement⁹⁸, écarté par le renforcement parallèle et équilibré des divers niveaux territoriaux, et non de la seule région, et par l'exclusion de toute possibilité de tutelle d'une collectivité sur l'autre. Le pouvoir régional se voit ainsi d'emblée assigner des *bornes* qu'il ne saurait franchir.

L'encadrement du pouvoir régional résulte plus nettement encore des modalités de répartition des compétences définies par les lois de 1983 et des conditions pratiques d'articulation des divers niveaux territoriaux : tandis que l'État continue à peser de tout son poids sur les régions, bien que selon des formes plus subtiles (A), le renforcement considérable du département bloque vers le bas l'expansion régionale (B) ; la région se trouve, par l'effet combiné des pressions étatiques et du gonflement départemental, pris dans un véritable *étou*, qui entrave ses mouvements.

98. La réalité est en fait plus complexe : Voir J. Chevallier, in *Les pouvoirs locaux... op. cit.*, p. 13 et ss.

Reste à savoir si l'élection future du conseil régional au suffrage universel direct est de nature à desserrer cet étau et à relancer la dynamique régionale (C).

A) *La pesanteur centralisatrice*

La loi du 2 mars 1982 affermit la position des régions face à l'Etat dans la double mesure où elle réalise leur émancipation administrative et où elle élargit le champ de leurs attributions : d'une part, les régions obtiennent une autonomie complète de gestion, en échappant aux ingérences, directes ou indirectes, du représentant de l'Etat ; d'autre part, elles disposent d'une latitude plus grande d'intervention et doivent hériter de certaines responsabilités de l'Etat, assorties de l'octroi des moyens d'action correspondants. Le recul de la centralisation se manifeste donc à la fois par la fin de l'emprise de l'Etat sur les régions et par un transfert de compétences et de ressources en faveur des régions — transfert dont l'étendue et les modalités seront fixés par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ; et ces deux phénomènes se conjuguent pour asseoir le pouvoir régional sur des bases apparemment solides. Cependant, si les régions bénéficient ainsi d'un incontestable renforcement de leur capacité d'action, cela ne signifie pas pour autant qu'elles aient acquis une totale liberté de mouvements dans le domaine qui leur a été concédé et que l'Etat soit dépourvu de toute faculté de peser sur la volonté régionale ; par ailleurs, la persistance de réflexes centralisateurs chez tous les acteurs contribue à limiter en pratique la portée de la régionalisation.

1) *La dévolution des compétences*

La stratégie de décentralisation définie par les auteurs de la réforme passait, on l'a dit, par le transfert de blocs entiers de compétences au profit des divers niveaux territoriaux, ce qui était censé leur assurer la maîtrise pleine et entière de la gestion de certaines tâches. Cet objectif était pourtant, dès l'abord, illusoire : dans le cadre d'un Etat unitaire, la marge d'initiative dont disposent les structures locales est nécessairement et constitutivement limitée⁹⁹ ; même lorsqu'elles sont érigées en « collectivités », leur activité se déploie toujours dans le *champ de possibles* ouvert et délimité par l'Etat. Pas plus que les départements et les communes, les régions ne sont donc réellement, et dans le sens fort du terme, « autonomes » : non seulement leur *sphère de compétence* est définie et circonscrite par l'Etat, mais encore elles sont tenues de respecter, dans l'exercice de ces compétences, les *priorités* définies au niveau national. Les politiques régionales s'inscrivent donc dans un champ

99. En ce sens J.A. Mazères, « La région : espace du pouvoir ou espace de pouvoirs », in *Centre, Périphérie, Territoire*, P.U.F., 1978, p. 245.

balisé par les politiques nationales, et des dispositifs d'encadrement très efficaces sont prévus pour interdire toute dérive hors de ce cadre et éviter que n'apparaissent des incompatibilités ou des discordances trop flagrantes. Les initiatives régionales restent donc marquées par une logique foncièrement *hétéronome*, qui les conduit à retranscrire docilement et fidèlement les déterminations imposées par l'État.

a) C'est sans doute *en matière économique* que cette dépendance ressort avec le plus de netteté. Si les régions ont en effet, on l'a vu, été dotées de compétences très élargies en ce domaine, et si elles ont désormais la possibilité de mettre en œuvre une véritable stratégie de développement régional, cette stratégie est en fait strictement encadrée par l'État et subtilement canalisée vers certains objectifs : il s'agit d'amener les régions à *intérieuriser* progressivement les axes de développement retenus au niveau national et à jouer spontanément le rôle que l'État attend d'elles. Ce souci d'harmonisation est logique, si tant est que la *contrainte de globalité et de cohérence* qui pèse sur toute politique économique est encore accentuée dans un contexte de rigueur qui implique des choix très sélectifs et interdit toute dispersion de moyens. Dans ces conditions, la politique régionale est tenue, non seulement d'être « compatible » avec la politique économique nationale, en s'abstenant de venir contrecarrer sa réalisation, mais encore doit y être « conforme », en contribuant positivement à sa réalisation.

Cet impératif apparaît déjà dans le processus de planification : si les régions ont reçu compétence pour élaborer leur plan de développement, son exercice est loin d'être entièrement libre. En ce qui concerne la procédure tout d'abord, la loi fixe les conditions du déroulement des travaux de planification régionale qui, impliquant la consultation des partenaires économiques et sociaux, du comité économique et social, ainsi que des départements (loi du 29 juillet 1982, art. 15) et des communes les plus importantes (loi du 7 janvier 1983), sont surtout synchronisés et articulés avec les travaux de planification nationale qui se déroulent parallèlement : l'échange continu et réversible d'informations prévu entre le niveau national et le niveau régional vise à éliminer par avance les dissonances et à établir l'harmonie indispensable entre les différents documents de planification. Au fond, ensuite, la liberté des élus régionaux est limitée par l'exigence de « respect des orientations du plan national et des normes et critères fixés par la loi portant approbation de ce dernier » (loi du 2 mars 1982, art. 67) : le plan régional ne peut, dès lors, qu'appliquer, en les concrétisant et en les adaptant aux spécificités de la région, les options essentielles du plan national ; il est tenu de se situer *dans le cadre axiologique et normatif* tracé par ce dernier, sans être, ni en droit, ni en mesure, de s'inspirer d'une rationalité différente. Et cette concordance est vérifiée par l'État : dès leur adoption, les plans des régions sont adressés au ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire, qui en informe la commission nationale de planification, et sur rapport du ministre, le gouvernement « apprécie la compatibilité des plans des régions entre

eux ainsi qu'avec le plan de la nation » (loi du 29 juillet 1982, art. 17). La sanction de cette obligation est moins juridique — encore qu'il n'est pas inconcevable qu'en cas de violation explicite par une région des orientations du plan national, le commissaire de la République de la région saisisse le tribunal administratif — que financière : seules en effet les actions « compatibles avec les objectifs du plan de la nation » pourront être aidées par l'État, par le biais de la signature d'un contrat de plan. Et ce dispositif a fait, à l'occasion des travaux du IX^e plan, la preuve de son efficacité. Les régions, on l'a vu, ont été amenées à reprendre à leur compte la priorité accordée par le plan national au développement économique et à la lutte contre le chômage ; et les plans régionaux n'ont fait ainsi que se *mimétiser* sur le plan national, dont ils prolongent et affinent les objectifs, en les adaptant aux contextes locaux. On perçoit dès lors l'intérêt qu'ils présentent pour l'État : grâce au relais que lui apportent les plans régionaux, le plan national se voit doté d'une efficacité plus grande et d'une capacité plus étendue d'orientation des comportements économiques.

Ce constat, qui fait des politiques économiques régionales les appendices et les compléments nécessaires de la politique économique nationale, peut être fait également au niveau des actions ponctuelles d'*intervention*. L'attribution des aides directes par les régions fait l'objet d'un strict encadrement réglementaire : les décrets du 22 septembre 1982 définissent les conditions d'octroi de ces aides, ainsi que leur montant ; et les régions ne font que mettre en œuvre ce dispositif en désignant les bénéficiaires. L'État se voit ainsi allégé de la gestion d'un système assez lourd et qui exige une bonne connaissance du milieu local ; mais les règles édictées sont d'une précision telle qu'elles cantonnent les régions dans un pur et simple rôle d'exécutant. Cette subordination en matière économique résulte au demeurant des dispositions explicites de la loi du 2 mars 1982, qui laisse à l'État « la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que la défense de l'emploi » (art. 5 et 48) : de ce fait, la stratégie économique régionale est nécessairement *entraînée, conditionnée et liée* ; elle dépend dans son contenu des grandes orientations nationales. L'extension des attributions économiques des régions ne doit pas, dès lors, être perçue comme l'indice d'une réelle décentralisation de la politique économique, qui reste au contraire, plus que jamais, l'apanage de l'État, mais comme l'expression d'une volonté d'assurer à cette politique une efficacité plus grande, en transférant aux régions une partie de sa mise en œuvre ; les interventions économiques des régions ne sont que *complémentaires* à celles de l'État, qui, se réservant les actions d'envergure en direction des grandes entreprises, tend à se développer sur les régions de la responsabilité de venir en aide aux petites et moyennes entreprises, fortes consommatrices d'emplois ; un certain *partage des rôles* semble ainsi s'esquisser, mais qui concerne seulement la mise en œuvre de choix qui restent définis nationalement.

b) Il en est de même dans tous les autres domaines. Le transfert de compétences effectué au profit des régions n'est en effet jamais total : si les régions reçoivent des responsabilités, plus au moins étendues, de gestion, cette gestion est encadrée par l'Etat de multiples façons. D'abord, et dans tous les cas, les compétences régionales, non seulement n'excluent pas, mais encore impliquent en fait l'existence de *politiques nationales*, qui fixent les orientations d'ensemble, les objectifs à atteindre : la marge d'initiative des régions est de ce fait étroitement circonscrite et se déploie dans le cadre ainsi tracé. C'est à l'Etat qu'il incombe toujours de définir les grandes *priorités* en matière d'éducation, de formation, de logement ou de transport ; et ces priorités sont parfois traduites en vastes *programmes d'action*, qui ne laissent plus alors aux régions qu'un rôle de prolongement et d'accompagnement¹⁰⁰. Là encore, la régionalisation ne se situe, et c'est ce qui fait sa faiblesse constitutionnelle, qu'au niveau de la mise en œuvre : ne touchant pas à la fonction conceptuelle et programmatique de l'Etat dans les domaines où des transferts sont effectués, elle lui permet plus que jamais de canaliser et de récupérer leurs initiatives, en les orientant dans des directions pré-déterminées. Cette prééminence étatique est assez souvent illustrée par la mise en place de dispositifs de *coordination* des politiques régionales¹⁰¹.

Ensuite, le caractère fragmentaire du transfert de compétences interdit dans bien des cas aux régions de prétendre définir et mener une politique réellement autonome : l'Etat garde par devers lui certaines attributions qui lui confèrent un pouvoir efficace d'*ingérence* dans l'exercice des nouvelles compétences régionales. En matière éducative par exemple, non seulement le conseil régional ne fait qu'« établir et proposer » au représentant de l'Etat, et en tenant compte des orientations fixées par le plan, le schéma prévisionnel des formations, mais encore, s'il a la possibilité d'arrêter, pour les lycées et les établissements d'éducation spécialisée, un « programme prioritaire d'investissements », la réalisation de ce programme est, en pratique, subordonné à l'accord de l'Etat qui, seul, décide de l'attribution des postes enseignants : ainsi, l'Etat dispose par ce biais d'un véritable droit de veto en matière de constructions scolaires ; la carte scolaire reste donc bien fixée malgré les apparences, par l'Etat — glisse-

100. L'exemple de la politique de recherche est à cet égard édifiant : dès l'instant où l'Etat a tracé dans la loi d'orientation et de programmation de la recherche du 15 juillet 1982, les axes essentiels d'une ambitieuse politique de recherche et de développement technologique à mener au cours des prochaines années, la seule voie ouverte aux régions était celle de la complémentarité : le rôle des politiques régionales de recherche n'était plus que de prolonger l'effort entrepris au niveau national, en s'efforçant de mobiliser le potentiel existant dans chaque région.

101. C'est ainsi qu'en matière de formation professionnelle, un « comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue », placé auprès du premier ministre, et formé sur une base tripartite (douze représentants de l'Etat, douze représentants des régions, douze représentants des organisations syndicales et professionnelles) (décret du 27 septembre 1983) est chargé d'harmoniser les programmes et les actions de formation de l'Etat et des régions.

ment qui était, à vrai dire, prévisible dès le moment où le statut des enseignants restait inchangé. Ce constat est valable ailleurs : le transfert par l'Etat de certaines responsabilités de gestion est généralement assorti du maintien de dispositifs de contrôle¹⁰² suffisants pour lui permettre de superviser l'exercice des compétences régionales¹⁰³.

Dans toute une série de domaines au surplus (enseignement supérieur, culture, recherche), la réforme s'est contentée d'ouvrir aux régions de nouveaux champs d'action, mais en ne procédant à aucun transfert précis de compétences et de moyens financiers ou en personnels : l'Etat garde toutes ses prérogatives, et la région ne peut prétendre, compte tenu de la faiblesse de ses ressources, jouer qu'un rôle marginal et purement complémentaire, en prenant en charge des dépenses que l'Etat ne peut plus ou ne veut plus assumer — au risque que soit ainsi opéré un transfert de charges¹⁰⁴. Enfin, en matière de logement, le fait que le régime des aides reste principalement étatique limite considérablement l'impact concret de la définition de priorités régionales.

Ces limitations de tous ordres à la capacité d'action des régions ne sauraient être aisément surmontées : les compétences dévolues aux régions doivent en effet être considérées comme limitatives : faut d'une disposition législative explicite en sens contraire, c'est l'Etat qui est le titulaire des « compétences résiduelles »¹⁰⁵, ce qui renforce en pratique ses possibilités de pression et d'ingérence.

Cette dépendance de la région vis-à-vis de l'Etat, attestée par les règles de dévolution des compétences est garantie par des dispositifs de supervision et de contrôle d'autant plus efficaces qu'ils sont plus discrets et plus subtils, et misent sur l'influence plutôt que sur la contrainte.

2) Les mécanismes d'influence

La loi du 2 mars 1982 ne met pas les régions à l'abri de toute pression étatique. Certes, les formes les plus directes et les plus ouvertes d'ingérence disparaissent : rejeté au-dehors de l'institution régionale, l'Etat n'a plus la possibilité de peser sur la formation de la volonté régionale ; et la disparition de la tutelle, sous toutes ses formes, interdit désormais à son représentant de censurer lui-même l'expression de cette volonté. Néanmoins, l'Etat n'est pas pour autant démuné de moyens d'action.

a) L'émancipation des régions trouve d'abord sa limite dans l'existence du *contrôle administratif*. Etat et régions ne sont pas en effet

102. Par exemple la police de conservation, de la navigation et des eaux pour les ports et voies navigables, le contrôle technique de l'Etat sur les établissements culturels, etc.

103. En ce sens J.-C. Bouzely, *op. cit.*

104. Les plans régionaux de développement en matière d'enseignement supérieur risquent ainsi de conduire les régions à prendre le relais de l'Etat dans le financement de certaines formations.

105. J. Chapuisat, *A.J.D.A.*, 1983, *op. cit.*, p. 83.

placés sur un pied d'égalité : le principe de l'unité de la République implique la suprématie de l'État sur les collectivités inférieures ; instituées par l'État, les régions sont unies à lui par un *lien de dépendance* structurel, constitutif, et soumises à sa supervision.

La loi du 2 mars 1982 ne supprime pas cette exigence mais en transforme les modalités : perdant le pouvoir d'annuler lui-même les actes des autorités régionales, le représentant de l'État a la possibilité de les déférer au tribunal administratif s'il les juge contraires à la loi ; la censure de ces actes n'intervient donc plus par la voie administrative de la tutelle mais par sa seule *voie juridictionnelle* de l'excès de pouvoir. Si le système est apparemment plus respectueux de l'autonomie régionale, l'impact théorique et pratique de cette innovation est en fait plus limité. D'une part, derrière les tribunaux administratifs se profile toujours l'ombre de l'État : la forme juridictionnelle ou administrative du contrôle exercé sur les actes des autorités régionales importe, en fin de compte, assez peu, dans la mesure où juges administratifs et membres du corps préfectoral ont la même formation et des critères d'appréciation très voisins ; et la censure juridictionnelle est pour les élus infiniment plus humiliante et traumatisante que l'ancienne tutelle administrative souple, légère et essentiellement préventive. D'autre part, le pouvoir détenu par le commissaire de la République ne doit pas être sous-estimé : le commissaire de la République est toujours chargé de superviser l'activité des élus, et la faculté de saisir le juge administratif lui donne une force de pression non négligeable ; l'existence du contrôle administratif, non seulement atteste la supériorité du commissaire de la République sur les élus¹⁰⁶, puisqu'il est habilité à examiner leurs actes et qu'il est juge de l'opportunité d'intenter un recours à leur encontre, mais encore fait planer une menace permanente sur les responsables régionaux qui sont conduits, en cas de doute, à prendre officieusement contact avec le commissaire de la République, afin d'éviter qu'il n'engage une procédure aux effets redoutables. La faible importance quantitative et qualitative du contentieux engendré pour le moment par ce dispositif — contentieux qui concerne essentiellement au demeurant les départements et les communes¹⁰⁷ — montre bien que l'appel aux tribunaux administratifs est voué à rester exceptionnel : jouant avant tout comme *arme dissuasive*, en incitant les élus régionaux à la prudence et à l'auto-censure, le contrôle administratif devient dès lors un moyen pour l'État d'influence indirecte et préventive ; les responsables régionaux sont amenés à intérioriser par avance la contrainte étatique et à adapter leur stratégie en conséquence.

Le contrôle administratif ne saurait, au demeurant, être considéré isolément : il s'insère dans le système plus global d'*interrelations* maintenu

106. Cette supériorité est marquée symboliquement par la présence dans les cérémonies publiques.

107. Voir par exemple C.E., Ord. du président de la section du contentieux, 15 décembre 1982, Commune de Garches, *R.D.P.*, 1983, p. 211, note Drago ; T.A., Pau, 15 mars 1983, Commissaire de la République des Pyrénées-Atlantiques c./département des Pyrénées-Atlantiques, *D.*, 1983, p. 457, note Douence.

au niveau régional, comme aux autres niveaux territoriaux, entre les agents de l'État et les élus. L'État reste en effet présent au sein de la circonscription régionale par l'intermédiaire du commissaire de la République et de ses services extérieurs : et, entre ce réseau administratif d'État, puissant, solidement charpenté et dont la cohérence a été renforcée (décret du 10 mai 1982) et le réseau administratif régional, embryonnaire et inexpérimenté, s'établissent inévitablement des circuits de communication et se nouent des relations d'échange. Ces relations sont, dans l'immédiat, d'autant plus étroites que le souci de ménager les transitions et de préserver les droits des personnels a conduit, pendant la phase transitoire du transfert progressif de compétences, à développer les passerelles entre les deux réseaux (utilisation des services « en tant que de besoin », mises à disposition croisées et réciproques) ; certes, la situation doit ultérieurement se clarifier, mais il est fort probable que les habitudes prises persisteront, d'autant que des passerelles durables seront créées entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale. Dans tous les cas, le commissaire de la République continue, on l'a vu, à occuper une position stratégique au sein du système de pouvoir régional : des relations continues et confiantes d'échange entre le président du conseil régional et le commissaire de la République sont en effet plus que jamais indispensables au bon fonctionnement du système, comme l'ont d'emblée montré les négociations sur le transfert des personnels et des services ; si le commissaire de la République a perdu les armes juridiques dont était muni l'ancien préfet vis-à-vis des élus, il a donc gagné des moyens nouveaux d'influence. La mise en œuvre de ces moyens suppose beaucoup de doigté et de subtilité : la présence du commissaire de la République doit être discrète et il lui faut éviter de heurter de front les élus et de froisser leur susceptibilité ; mais le commissaire de la République n'en dispose pas moins d'une action évidente, bien qu'occulte et officieuse, sur le déroulement du jeu régional.

b) Ces formes nouvelles d'emprise étatique, à base d'influence, sont parfaitement illustrées sur un plan plus général par le recours systématique à la *technique conventionnelle* : les régions sont en effet reliées à l'État par un réseau de plus en plus dense de conventions, qui couvrent pratiquement tous les domaines de leur activité : chaque transfert de responsabilités est immédiatement assorti de la signature avec l'État d'engagements contractuels définissant les conditions pratiques de leur exercice. Ce qu'il accorde d'une main aux régions, l'État le reprend aussitôt de l'autre, par la voie indirecte d'un encadrement conventionnel.

A première vue, en signant des contrats avec l'État, les régions n'aliènent d'aucune façon la liberté nouvelle qu'elles ont conquise, mais ne font au contraire que la mettre en œuvre : le contrat est en effet un acte « synallagmatique », qui présuppose la liberté et l'égalité des parties et met à leur charge des obligations réciproques ; le fait qu'il régisse désormais les relations entre l'État et les régions serait le signe tangible de l'émancipation régionale. Affranchies de tout lien de subor-

dination, les régions seraient amenées à négocier librement les termes et les formes de leur coopération avec l'État. Cependant, ces contrats ne mettent pas, en l'espèce, en présence deux partenaires égaux¹⁰⁸ ; la suprématie de l'État sur les régions n'est pas seulement intrinsèque, ontologique, mais aussi en l'occurrence très pratique : dotées de compétences fragmentaires, parcellisées et privées de ressources suffisantes, les régions ne peuvent atteindre leurs objectifs, réaliser leurs programmes d'action, sans l'aide notamment financière de l'État. Et, pour obtenir ce concours, les régions sont bien obligées de passer sous les fourches caudines de l'État. La technique contractuelle permet à l'état de superviser les initiatives régionales, d'évaluer le bien-fondé des choix régionaux et de sélectionner les projets qui correspondent aux priorités qu'il a fixées. Ainsi les régions sont-elles contraintes, pour des raisons financières, d'accepter l'ingérence de fait de l'État et de se soumettre à ses exigences ; elles sont dès lors insensiblement amenées à adhérer à sa rationalité, à intégrer ses options dans leur stratégie, à prendre ses objectifs à leur propre compte. On mesure bien l'intérêt que l'État y trouve : la négociation contractuelle lui permet d'assurer une meilleure application de ses choix sur le terrain et à mobiliser les énergies régionales au service de leur réalisation ; pour les régions en revanche, il s'agit d'un véritable « marché de dupes », qui les met sous la coupe de l'État et les amène à aliner progressivement leur capacité d'action. Le cadre contractuel ne donne aux régions que l'*illusion de la liberté*.

Cette appréciation s'impose à l'évidence lorsqu'on examine les *conventions ponctuelles* qui ont été signées, à partir du début de l'année 1982, entre l'État et les régions dans les domaines les plus divers¹⁰⁹ : culture, environnement, urbanisme et logement, formation professionnelle, énergie¹¹⁰ etc. La multiplication soudaine de ces conventions révèle qu'il s'agit bien là du nouveau cadre privilégié de relations entre l'État et les régions, consécutif à l'application de la réforme territoriale : le lien contractuel rétablit les passerelles et les circuits de communication indispensables pour harmoniser et ajuster les stratégies respectives de l'État et des régions ; tandis que l'État voit dans ces conventions le moyen d'obtenir la contribution active des régions à la réalisation de certains objectifs, les régions en escomptent l'attribution de moyens financiers supplémentaires. L'expérience a néanmoins parfaitement montré le caractère trompeur du prétendu équilibre contractuel et le véritable *piège* dans lesquels ces contrats enferment les régions : dépourvues de réelle marge d'initiative et de manœuvre, les régions sont contraintes de se plier aux conditions imposées par les ministères concernés ; et l'aide de l'État

108. Voir pour une étude d'ensemble, M. H. Bernard-Douchez, *Recherche sur la notion de coopération entre personnes publiques*. Thèse Toulouse, 1979 (ronéo).

109. Voir J. Viret, « Les relations contractuelles Etat-Région ». Colloque de Metz, *op. cit.*

110. Des conventions sont signées à partir de la fin 1982 entre l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie et les régions.

est généralement conditionnée par la mobilisation de moyens financiers de la part des régions — même lorsqu'il s'agit d'opérations relevant en principe de la compétence exclusive de l'Etat. L'Etat n'accepte de prendre d'engagement que si la région accepte de contribuer financièrement pour partie à la réalisation du projet. Le cas des conventions de développement culturel est à cet égard très significatif : destinées à encadrer l'utilisation par les régions de la dotation exceptionnelle prévue en leur faveur par la loi du 2 mars 1982¹¹¹, ces conventions, signées au cours de l'année 1982 avec toutes les régions¹¹², ont été l'occasion pour le ministère de la Culture de mener une action pédagogique insistante auprès des régions, afin de les inciter à engager une réflexion d'ensemble sur les orientations culturelles, à définir des priorités ainsi qu'à entreprendre certaines actions culturelles nouvelles : il s'agissait par la voie contractuelle d'amener les régions à interioriser les grands objectifs de la nouvelle politique culturelle menée par le ministère de la culture, et les mêmes priorités essentielles se retrouvent effectivement dans la plupart des conventions signées¹¹³.

Cette politique contractuelle a reçu une nouvelle impulsion avec la signature des *contrats de plan* qui, définissant « les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan » (loi du 29 juillet 1982, art. 11), doivent assurer, tantôt la participation de la région à la réalisation des programmes prioritaires d'exécution du plan, tantôt des interventions conjointes de l'Etat et de la région, tantôt encore la participation de l'Etat à la mise en œuvre des priorités spécifiquement régionales (circulaire du Premier ministre du 24 avril 1983). Prolongés par des contrats particuliers fixant les moyens de mise en œuvre des actions retenues, les contrats de plan, négociés et signés par le président du conseil régional au nom de la région et par le commissaire de la République de la région au nom de l'Etat, sont en fait un instrument très efficace d'encadrement par l'Etat des politiques régionales : l'Etat n'accepte en effet de s'engager que pour des projets correspondant aux objectifs du plan national, et des procédures très strictes sont prévues pour vérifier cette correspondance (décret 83-32 du 21 janvier 1983). L'avant-projet de contrat de plan, transmis par

111. 30 % de la dotation de 500 mlf devait aller au « développement culturel » — le reste étant destiné à compenser les transferts de charges.

112. Ainsi qu'avec un certain nombre de départements (10) et de villes (69), dont Amiens.

113. Notamment l'aide à la musique et à la création artistique mais aussi le développement d'une politique du livre et de la lecture, une conception plus active de la défense du patrimoine, la diffusion des cultures régionales, etc. La convention de développement culturel signée le 21 juillet 1982 avec la région de Picardie prévoit ainsi quatre grands axes : des actions en faveur du patrimoine, l'aide au développement de la création, le soutien aux pratiques individuelles et collectives, l'extension du champ de la politique culturelle. La Picardie avait déjà expérimenté ce cadre contractuel en matière culturelle avec la signature le 22 décembre 1977 d'une « charte de développement culturel » avec l'Etat ; mais les résultats de cette charte ont été très décevants, l'Etat n'ayant pas tenu ses engagements financiers.

le commissaire de la République au ministre chargé du plan et aux ministres intéressés, est soumis au comité interministériel pour l'aménagement du territoire (C.I.A.T.) qui vérifie la « compatibilité » des objectifs retenus avec ceux fixés par la première loi de plan ; puis le projet définitif, établi sur la base des engagements retenus par l'État dans sa deuxième loi de plan et par la région dans son plan, est à nouveau soumis au C.I.A.T., qui vérifie cette fois la compatibilité des dispositions contractuelles avec les engagements de la deuxième loi de plan ; quant aux contrats particuliers, ils font l'objet d'une procédure identique. Certes il ne s'agit théoriquement que de « compatibilité » et non de stricte « conformité » ; mais il est évident qu'est interdite toute dérive hors des priorités du plan national.

Cette procédure des contrats de plan a des retombées importantes sur l'exercice des compétences régionales : d'une part, elle réduit l'intérêt du plan régional, dans la mesure où seuls les objectifs inscrits dans le contrat de plan auront des chances réelles d'être exécutés¹¹⁴ ; d'autre part, elle rétroagit sur le contenu même de ce plan en amenant les régions à interioriser par avance les priorités du plan national. En dépit des déclarations officielles, les contrats de plan paraissent, moins comme l'expression d'une « démarche décentralisée et contractuelle qui établit un dialogue équilibré et responsable avec ces acteurs autonomes que sont devenues les régions »¹¹⁵, que comme un instrument de canalisation et de contrôle des initiatives régionales. Les actions régionales se situeront en effet pour l'essentiel dans le cadre tracé par le contrat de plan, qui risque fort d'être pour les régions un véritable *carcan* : ayant accepté d'affecter l'essentiel de leurs ressources à la réalisation des objectifs retenus dans le contrat de plan¹¹⁶, les régions ont, du même coup, hypothéqué pour l'avenir leur liberté d'action. Ainsi le contrat de plan permet-il à l'État, non seulement de mobiliser les moyens des régions au service des objectifs nationaux, mais encore d'encadrer strictement les stratégies régionales pour les prochaines années. Si les régions ont cédé, c'est qu'elles n'avaient pas le choix, puisque l'aide de l'État était subordonnée à la signature du contrat de plan : prises au piège, et tenues de jouer un jeu contractuel biaisé, les régions n'ont pu que reproduire les comportements locaux les plus traditionnels, en s'efforçant, chacune pour leur propre compte et en ordre dispersé, d'obtenir une aide maximale

114. Il est arrivé fréquemment que l'adoption du plan régional ait été retardée jusqu'à la signature du contrat de plan avec l'État — les Régions jugeant, avec raison, indispensable de connaître les engagements pris par l'État avant de fixer leurs objectifs définitifs ; il semble même que dans certains cas les documents aient été purement et simplement confondus.

115. Déclaration de Pierre Mauroy, à l'occasion de la signature, le 17 avril 1984 du contrat de plan avec l'Ile-de-France.

116. Les régions s'engagent à consacrer au moins 50 %, et parfois bien davantage (70 % en Ile-de-France, 80 % en Picardie) de leur budget annuel à l'exécution du contrat de plan.

de l'Etat — fût-ce au prix d'une aliénation partielle de leur autonomie¹¹⁷. Il y a donc persistance, par-delà la décentralisation, et en dépit du cadre contractuel, du modèle classique de relations entre l'Etat et les collectivités locales, à base de concurrence, de chantage et de dépendance. En pratique, les négociations sur les contrats de plan ont été difficiles : alors que les régions attendaient de l'Etat qu'il appuie financièrement la réalisation des priorités qu'elles s'étaient fixées, la politique de rigueur a conduit à réviser en baisse les engagements de l'Etat¹¹⁸ — à la grande déception des élus régionaux¹¹⁹. Après les arbitrages effectués par le C.I.A.T. le 22 décembre 1983, les premiers contrats de plan ont commencé à être signés en février 1984 (Auvergne et Franche-Comté) — les signatures devant s'échelonner jusqu'à la fin juin 1984 ; si les grandes orientations des contrats sont assez voisines, l'aide apportée par l'Etat est variable selon les régions¹²⁰. Cette influence étatique qui passe par de multiples canaux est d'autant plus forte qu'elle trouve un appui naturel dans des vecteurs de re-centralisation.

3) Les vecteur de re-centralisation

Au moment où la personnalité régionale semble s'affirmer, elle tend à être peu à peu vidée, de l'intérieur, de sa substance ; alors que se développe d'un côté l'autonomie des régions, on assiste de l'autre à la *destruction* insidieuse, par phagocytose, de ce qui faisait leur spécificité ; loin d'être en voie de régression, les *réflexes centralisateurs* sont plus

117. Significativement, le conseil régional de Picardie adoptait le 16 mars 1984 une motion soulignant les difficultés économiques régionales et insistant sur « la nécessité que l'Etat, à travers le contrat de plan, apporte la contribution demandée à une action régionale qui est d'ailleurs *conforme* à la politique du gouvernement ».

118. L'Etat a prévu d'affecter aux contrats de plan avec les régions plus de 30 milliards au total, dont 6,5 en 1984.

119. Les coupes effectuées en décembre par le C.I.A.T. dans l'avant-projet de contrat de plan présenté par la région de Picardie avaient suscité des réactions assez vives en Picardie : en février, dit personnalités de l'opposition estimaient que la réponse de l'Etat ne permettait pas d'« assurer l'avenir » de la région — diagnostic jugé erroné par le président du conseil régional pour qui la Picardie a, au contraire, « été écoutée » et a bénéficié d'un « effort significatif de l'Etat ». (Conférence de presse du 18 avril 1984).

120. En France-Comté, le contrat de plan lie la région pour 767 mF et l'Etat pour 534 mF sur cinq ans. Pour le Nord-Pas-de-Calais, la participation de l'Etat — au contrat de plan, qui porte sur un total de 7 milliards —, est supérieure de plus de 50 % à celle de la région : pour 1984, sur les 6,5 milliards consacrés par l'Etat à l'ensemble de ses contrats avec les régions, 900 mF doivent aller au seul Nord-Pas-de-Calais, soit 13,8 % du total, c'est-à-dire le double de ce que la région aurait obtenu au seul vu de son poids démographique. En Ile-de-France, le contrat de plan, signé le 17 avril 1984 prévoit l'engagement de 16 milliards de dépenses pour les cinq ans, réparties à hauteur de 8,6 pour la région et 7,1 pour l'Etat. En Picardie, le contrat de plan, voté le 19 avril par le C.E.S. et le 27 avril par le conseil régional, prévoit une aide financière de l'Etat de 2 milliards pour les cinq ans : les principales actions concernent la santé, les transports, le logement, la formation, la recherche et l'innovation, la diversification du tissu industriel.

vivaces que jamais et contribuent à effacer insensiblement les particularismes locaux.

a) Ce processus d'*uniformisation* est patent au niveau des moyens. Le souci louable d'améliorer la situation des *agents* des collectivités locales a conduit, non seulement à aligner leur statut sur celui des fonctionnaires d'État, mais encore et surtout à créer des passerelles entre les deux fonctions publiques, ce qui a pour effet de réduire la spécificité de la fonction publique locale et doit favoriser une osmose progressive. Certes, le législateur n'a pas été jusqu'à opter pour un statut unique : si les droits et obligations sont les mêmes pour tous (loi du 13 juillet 1983), les fonctionnaires restent régis par des textes différents selon qu'ils appartiennent à la fonction publique d'État (loi du 11 janvier 1984) ou à la fonction publique territoriale (loi du 26 janvier 1984). Cependant, la solution retenue va nettement dans le sens de l'unification, ce qui pose dès lors quelque problème au regard de l'idée de décentralisation¹²¹. D'abord, le statut de la fonction publique territoriale est *calqué* pour l'essentiel sur celui de la fonction publique d'État : la conception générale de la fonction publique — la professionnalisation garantie par le recrutement par concours, le système de carrière traduit par la distinction du grade et de l'emploi —, les garanties fondamentales, la structure d'ensemble des carrières, les règles d'avancement, sont les mêmes ; les seules différences concrètes résident dans les modalités de gestion des corps de fonctionnaires, plus souples et plus diversifiées dans le cas de la fonction publique territoriale¹²². Ensuite, et surtout, le principe de *mobilité*, posé comme une garantie fondamentale de carrière (loi du 13 juillet 1983, art. 14), doit se traduire par l'aménagement de possibilités d'accès direct de fonctionnaires d'État à la fonction publique territoriale, et vice-versa : il n'y a plus de frontière étanche entre les deux fonctions publiques, et les carrières pourront se dérouler indifféremment dans l'une et dans l'autre ; dès lors, c'est bien un *espace de carrière national* qui s'ouvre aux fonctionnaires locaux et l'interpénétration des carrières doit entraîner une homogénéisation croissante, contraire dans son principe à l'idée d'autonomie locale. Cette osmose constituera dans

121. D'autres solutions étaient concevables : le législateur aurait pu, ou bien en tirant les pleines conséquences du principe de libre administration des collectivités locales se contenter de poser quelques principes généraux, en maintenant la diversité des statuts des agents locaux, ou bien établir deux statuts parallèles, strictement cloisonnés et fortement différenciés ! mais ces solutions étaient contraires aux aspirations des personnels.

122. Les corps de catégorie A et B sont recrutés et gérés dans le cadre régional par des « centres régionaux de gestion », regroupant les collectivités et établissements de la région — avec possibilité d'intervention d'un « centre national de gestion » pour les corps de catégorie A ; les corps de catégorie C et D sont recrutés et gérés dans le cadre de chaque collectivité, établissement ou par des « centres départementaux de gestion » (auxquels toutes les communes employant moins de 200 agents sont tenues de s'affilier). Voir sur ce statut J. Bourdon, « Le statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales », *A.J.D.A.*, avril 1984, pp. 199 et ss.

l'avenir un *frein* d'autant plus puissant à la politique de décentralisation que les passerelles risquent de ne fonctionner que dans un seul sens et entraîner la colonisation des emplois les plus élevés de la fonction publique territoriale par des hauts fonctionnaires d'Etat, recrutés par la voie de l'E.N.A. : le phénomène existe déjà, et il ne peut que s'amplifier compte tenu du nouveau statut ; or, on sait le rôle essentiel que les hauts fonctionnaires régionaux sont appelés à jouer en raison de l'insuffisante disponibilité des élus.

Une évolution un peu similaire peut être constatée *sur le plan financier*. On assiste en effet au déclin progressif de la fiscalité locale, au profit de dotations d'Etat : à la « dotation générale de fonctionnement » instituée par la loi du 3 janvier 1979 se sont ajoutées en effet la « dotation générale d'équipement » (loi du 7 janvier 1983), ainsi que la « dotation générale de décentralisation » (loi du 7 janvier 1983), destinée à assurer la compensation intégrale des charges transférées ; en principe temporaire, cette dernière dotation risque fort de devenir définitive, compte tenu des difficultés considérables présentées par la réforme des finances locales. Par ailleurs, des dotations spécifiques — dotation culturelle (loi du 2 mars 1982), dotation d'équipement scolaire (loi du 22 juillet 1983) — ont été prévues pour l'exercice de certaines compétences. A première vue, ce phénomène est sans incidence sur l'autonomie locale, dans la mesure où il s'agit de dotations « globales », qui laissent aux collectivités locales la maîtrise de leur affectation et où leur octroi dépend de l'application de critères objectifs, très sophistiqués et périodiquement actualisés. Néanmoins, cette *destruction des bases traditionnelles des finances locales* n'est pas indifférente : non seulement elle place les collectivités locales en situation de quémandeuses par rapport à l'Etat, mais encore elle compromet l'identité locale en supprimant le lien direct avec les habitants de la circonscription et en lui substituant un lien médiatisé par l'Etat.

b) Cet effacement progressif des particularismes locaux dans la gestion des moyens est indissociable d'une *pression unificatrice* plus générale, qui sert de contrepoids efficace à la politique de régionalisation : la revendication des agents à un espace de carrière national, l'aspiration à une redistribution centralisée des ressources, ne sont que des expressions parmi d'autres de la persistance de réflexes centralistes ; la réforme n'a pas fait disparaître, et a même contribué à réactiver l'égalitarisme jaloux, le souci d'uniformité, qui sont fortement ancrés dans les représentations et les comportements. Et ces réflexes centralistes existent aussi bien chez les simples administrés, qui attendent tout de l'Etat¹²³, que chez les agents, qui cherchent à se mettre à l'abri des pressions des élus par un système de carrière national, ou les élus locaux eux-mêmes, qui répuignent

123. Comme le dit P. Legendre (« La France entre deux centralismes », *Le Monde*, 3 novembre 1983), « la position revendiquante immémoriale n'a pas été liquidée à l'égard d'un Etat officiellement détesté mais dont en fait on attend tout ».

à se plier à un pouvoir trop proche. Personne ne souhaite en réalité une trop grande autonomie des régions, qui aurait au demeurant pour effet pervers d'accroître l'écart entre régions riches et régions pauvres ; aussi les arbitrages nationaux restent-ils souhaités et sollicités. La régionalisation n'a donc pas fait disparaître l'attachement au centralisme, et cet attachement suffit, à lui seul, à arrimer l'emprise de l'Etat sur des bases solides.

Soumises ainsi par le haut à l'emprise insidieuse de l'Etat, les régions subissent aussi par le bas la concurrence agressive du département.

B) *Le verrou départemental*

La loi du 2 mars 1982 ne se borne pas à renforcer la région : c'est une loi générale de décentralisation, qui vise à renforcer parallèlement, et de manière équilibrée, les divers niveaux territoriaux, par transfert de compétences et de moyens du centre vers la périphérie. Dès lors, l'expansionnisme régional rencontre, vers le bas, certaines limites : celles qui résultent de l'existence des collectivités locales, et notamment du département — niveau administratif intermédiaire traditionnel —, qui bénéficient d'une sphère d'action à la fois *élargie* et *garantie* ; la région ne peut, ni empiéter sur cette sphère de compétence, ni prétendre imposer sa loi aux départements. Dépourvue de tout pouvoir de tutelle sur le département¹²⁴, la région ne peut théoriquement « rien décider qui puisse affecter » son action¹²⁵. Le législateur ayant refusé de choisir entre la région et le département et de faire dépérir celui-ci au profit de celle-là, un *verrou départemental* est bel et bien tiré devant la région, qui ne saurait prétendre le forcer sans enfreindre la légalité : mis à l'abri de toute intrusion régionale, le département dispose d'une liberté pleine et entière dans l'exercice des compétences qui lui ont été transférées par l'Etat. Ce verrou n'est pas seulement d'ordre juridique mais aussi et surtout d'ordre sociologique et politique : l'assignation au département et à la région de domaines d'action en principe distincts ne supprime pas en effet les interférences et les frottements qui résultent inévitablement de l'imbrication des compétences et n'interdit pas le déploiement consécutif de « stratégies réciproques de domination »¹²⁶ ; or, dans cette compétition, le département est doté de solides atouts, qui excluent toute éventualité d'un dépérissement progressif et le mettent en position de force face à la région.

124. Voir T.A. Montpellier, 20 juin 1983, Commune de Narbonne c./Région du Languedoc-Roussillon, *A.J.D.A.* 1983, p. 678 : une délibération d'un conseil régional prévoyant l'intervention des présidents des conseils généraux aux différents stades d'attribution des subventions régionales est annulée comme « instituant une forme de tutelle contraire à la volonté du législateur ».

125. J. Chapuisat, *A.J.D.A.* 1983, *op. cit.*, p. 84.

126. J. Dumas, « Les rapports de la Région et du Département : la gestion spatiale comme enjeu de politiques locales », in *Les pouvoirs locaux... op. cit.*, p. 42.

1) *Les compétences départementales*

Comme on pouvoit le prévoir, les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 ont accentué les dissemblances entre la région et le département : la région, même si elle reçoit, on l'a vu, des compétences dans d'autres domaines, apparaît essentiellement comme un niveau d'*impulsion économique*, doté de tâches de gestion relativement limitées ; le département en revanche, même s'il est doté de capacités d'intervention économique, apparaît essentiellement comme un niveau de *gestion*, dont les responsabilités se situent avant tout dans le domaine social et éducatif. La réforme aboutit donc à des *images très contrastées* des deux échelons territoriaux, dont les fonctions sont sensiblement différentes, aussi bien par leur contenu que par leurs modalités : c'est à la région qu'il appartient en priorité de définir et de mettre en œuvre les politiques locales de développement économique ; c'est au département qu'il revient de gérer et d'animer les structures qui concernent le cadre de vie. Héritant, notamment sur la base de la loi du 22 juillet, de très lourdes responsabilités de gestion, le département peut être considéré, sur le plan quantitatif, comme le principal bénéficiaire du transfert de compétences et de moyens¹²⁷ : la pesanteur administrative jouait, il est vrai, en sa faveur, dans la mesure où la gestion déconcentrée s'effectue traditionnellement au niveau départemental, où les services extérieurs de l'État sont solidement implantés — le niveau régional créé beaucoup plus tardivement et parfois très récemment étant investi d'un simple rôle de coordination ; la décentralisation ne pouvait dès lors manquer de s'effectuer sous la forme simple et logique du passage des services déconcentrés du côté du département, avec lequel ils travaillaient déjà en étroite collaboration. Le changement du cadre territorial d'exercice de ces activités aurait en revanche présenté des difficultés supplémentaires et sans doute insurmontables.

a) Les responsabilités de gestion du département concernent en tout premier lieu l'*action sanitaire et sociale*. Accentuant la vocation sociale, déjà nettement affirmée du département, la loi du 22 juillet établit désormais sa compétence de principe en ce domaine ; l'État n'a plus qu'une compétence d'exception, résultant des dispositions expresses de la loi : le principe du transfert de compétences par blocs entiers semble donc recevoir ici une application privilégiée.

Le département est ainsi chargé de l'ensemble des *prestations* légales d'aide sociale (art. 34) — autres que celles, limitativement énumérées par l'article 35, dont l'État conserve la responsabilité, et qui, en dehors des prestations de sécurité sociale, relèvent d'une idée de solidarité nationale ou se présentant comme des prestations de subsistance ; il se voit également attribuer la responsabilité de nombreux *services* correspondant,

127. D'après les estimations de la direction générale des collectivités locales, les transferts devraient être de l'ordre de 21,5 milliards pour les départements et de seulement 3,3 milliards pour les régions.

soit à des actions de prévention sanitaire (vaccinations, protection maternelle et infantile, lutte contre certains fléaux sociaux), soit assurant au plan local la mise en œuvre des politiques d'aide sociale et des actions médico-sociales dont le département assure désormais le financement et l'organisation (action sociale, aide sociale à l'enfance...). L'exercice de ces responsabilités nouvelles implique de la part du département un effort de *rationalisation*, traduit par l'élaboration de documents synthétiques et programmatiques : le conseil général est tenu d'arrêter chaque année un schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux et de mettre sur pied un règlement départemental d'aide sociale définissant les conditions d'attribution des prestations sociales versées par le département.

Si l'ampleur des transferts opérés est évidente¹²⁸, et incontestablement plus large que celle qui résultait du projet Bonnet de développement des responsabilités locales, les compétences du département sont moins assurées qu'il apparaît à première vue. Non seulement l'État garde des attributions non négligeables, au point que la circulaire du 4 novembre 1983 parle de l'existence de « deux blocs de compétences », au profit respectivement de l'État et du département, mais encore la délimitation retenue est loin d'être conforme à l'exigence d'un transfert « global » : dans beaucoup de domaines (handicapés, personnes âgées, famille, enfance), il y a un partage, assez arbitraire et complexe, de la gestion des prestations, qui obligera les intéressés à s'adresser parallèlement à l'État et au département¹²⁹ ; la réforme n'opère pas un partage en fonction des catégories sociales mais des types d'allocations, ce qui maintient des chevauchements. Par ailleurs, et surtout, la mise en œuvre des compétences départementales est encadrée par l'État, dans la double mesure où il reste compétent pour définir par la voie réglementaire le montant des prestations et des conditions de ressources, et éventuellement d'âge ou d'invalidité, requises pour en bénéficier (art. 32) et où il garde la maîtrise de la gestion du système de sécurité sociale ; dès l'instant où les actions menées par le département impliquent un financement par la sécurité sociale, l'État retrouve un pouvoir d'appréciation et de contrôle. Il n'y a donc pas d'autonomie complète du département en matière sanitaire et sociale, mais bien articulation complexe entre le département qui étend ses attributions, et l'État qui conserve le noyau dur des siennes. Dans tous les cas cependant la région ne dispose, à la différence des communes,

128. La circulaire du 4 novembre 1983 évalue à une vingtaine de milliards les charges transférées au département au titre de l'action sanitaire et sociale.

129. Pour les handicapés par exemple, sont à la charge de l'État au titre de l'aide sociale la cotisation d'assurance maladie, l'allocation différentielle aux adultes, les frais d'hébergement, d'entretien et de formation professionnelle, ainsi que les frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail, et à celle du département, l'aide à domicile, l'aide à l'hébergement, ainsi que l'allocation compensatrice versée aux personnes dont le handicap requiert la présence d'une tierce personne. De même, si l'aide aux personnes âgées incombe en principe au département, l'allocation simple prévue à l'article 158 du code de la famille et de l'aide sociale est à la charge de l'État.

dont la participation financière est prévue dans un certain nombre de cas, d'aucune faculté d'ingérence dans un domaine entièrement soustrait à son intervention.

b) Le département en revanche est amené à se frotter à la région dans tous les *autres domaines* où s'est effectué un transfert de compétences en sa faveur. Les termes de la coexistence entre les deux niveaux administratifs intermédiaires sont très variables. Parfois, la loi opère un partage de responsabilités entre département et région, qui reçoivent chacun des attributions matériellement distinctes. C'est ainsi qu'en matière d'enseignement, la délimitation est faite en fonction du niveau d'études : alors que la région est principalement compétente pour les lycées, le département est responsable des collèges, dont il assure la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement, et pour lesquels il établit lui aussi un « programme prévisionnel d'investissements » ; mais le département est aussi investi d'un rôle plus général de coordination en matière éducative, puisqu'un « conseil de l'éducation nationale », composé de représentants des collectivités locales, des personnels et des usagers, doit être mis en place à ce niveau, et il reçoit la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires. De même, alors que la région est compétente pour les canaux et les ports fluviaux, c'est au département qu'incombe la gestion des ports maritimes — à l'exception toutefois des ports autonomes et des ports maritimes d'intérêt national dont la liste a été fixée par le décret du 23 décembre 1983 et qui relèvent exclusivement de l'État ; et le département hérite d'une série d'attributions ponctuelles en matière d'environnement (fixation des itinéraires de promenade et de randonnée), de culture (gestion des bibliothèques centrales de prêt) ou encore de transport (organisation de services réguliers publics non urbains de transport de personnes).

Ce mode de répartition, simple bien que non dénué d'arbitraire¹³⁰, est souvent combiné avec des mécanismes plus subtils d'imbrication. Fréquemment associé à l'exercice des responsabilités régionales — la consultation des départements étant requise pour l'établissement du plan régional, les décisions d'intervention économique (loi du 2 mars 1982, art. 66), l'élaboration du schéma prévisionnel des formations¹³¹ ou encore la définition des priorités régionales en matière de logement — le département dispose parfois de compétences exactement *homothétiques* à celles de la région, bien que situées à un niveau territorial inférieur : c'est ainsi que le département définit, tout comme la région, ses priorités en matière d'habitat, et un « conseil départemental de l'habitat », se substituant à l'ensemble des commissions, comités et conseils départementaux exis-

131. L'avis de comités départementaux est également requis avant l'établissement des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

tants, doit venir coordonner les actions menées à ce niveau ; quant aux musées, archives, établissements d'enseignement artistique, ils peuvent être mis en place et gérés à chacun des trois niveaux territoriaux, sans que la loi opte pour une localisation privilégiée.

Enfin, si c'est à la région qu'incombe la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique local, le département n'est pas dépourvu de toute compétence en matière économique : ne faisant sur ce point que légaliser les pratiques antérieures, la loi lui accorde une totale liberté d'intervention en faveur des entreprises en difficulté, « lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige »¹³² ; en dehors de cette hypothèse, le département est toujours maître de l'attribution d'aides indirectes — les aides directes ne pouvant en revanche venir qu'en complément de celles attribuées par la région et en respectant les règles édictées par celle-ci. Le département a donc bien la possibilité, non seulement d'influer sur la définition des politiques économiques régionales, mais encore de mener une politique active et volontariste en ce domaine, sur la base de ses propres critères d'appréciation ; et les ressources dont il dispose confèrent à ces interventions un impact non négligeable.

Les règles de répartition des compétences semblent donc avoir davantage favorisé le département que la région : d'une part, le département a hérité d'un domaine étendu, où il règne sans partage avec la région (l'action sanitaire et sociale) ; d'autre part, si ailleurs la distribution est plus équilibrée, le département dispose, ou bien d'une zone de compétence importante et de moyens d'action qui le placent en position de force (éducation, logement, transports), ou bien d'une capacité d'intervention dans la définition des politiques régionales, ou bien encore d'une capacité concurrentielle face à la région dans les domaines où celle-ci est, à première vue, en position dominante (action économique et culturelle). Il est évident, si tant est qu'« une départementalisation croissante laisse nécessairement un certain déficit de régionalisation »¹³³, que ces compétences dotent le département de sérieux atouts face à la région et constituent un facteur de blocage d'un expansionnisme régional excessif. Cependant, la simple confrontation statique des compétences de l'un et de l'autre ne constitue pas un élément suffisant d'appréciation ; encore faut-il analyser les perspectives d'évolution dynamique du rapport de forces entre les deux niveaux.

132. Voir la circulaire du ministre de l'intérieur du 24 juin 1982 précisant l'interprétation à donner à cette disposition — l'exigence de « protection » devant être analysée à la lumière des circonstances de chaque affaire et la notion d'« entreprise en difficulté » être appréciée en fonction de critères juridiques et économiques.

133. J. Chapuisat, *op. cit.*, p. 82.

2) *Le rapport de forces entre la région et le département*

La délimitation des zones respectives de compétences imparties à la région et au département, et l'interdiction de toute ingérence réciproque, ne suffisent pas à figer la situation et à dissiper toute incertitude quant à l'avenir : dès l'abord illusoire, la stricte indépendance de chacun des niveaux territoriaux par rapport aux autres, est en réalité corrigée par des mécanismes d'interrelations qui doivent permettre l'harmonisation et la conjugaison des actions menées ; et l'existence de ces mécanismes crée les conditions d'une *compétition* permanente entre la région et le département pour asseoir leur domination. Il s'agit de savoir si la région sera réduite à un simple rôle d'« intermédiaire » entre l'État et le département¹³⁴, et vouée à n'exercer qu'une « coordination à la marge »¹³⁵ — le département apparaissant comme le seul niveau pertinent de décision et de gestion —, ou si, au contraire, elle parviendra à imposer ses arbitrages aux départements et à déplacer en sa faveur les équilibres territoriaux. La réponse à cette question est loin de relever de l'évidence, et on ne peut tirer de la pratique des conclusions d'ores et déjà définitives.

a) En dépit d'une répartition des compétences qui lui est apparemment plutôt défavorable, la région est dotée d'armes non négligeables face au département. Les données quantitatives de doivent pas en effet faire illusion : si le département est, sur le plan financier, le grand bénéficiaire de la réforme et semble se tailler la « part du lion », les transferts dont il hérite ne lui confèrent pas de marge plus grande de manœuvre ; il est plus que jamais englué dans de lourdes et peu gratifiantes tâches de gestion de services sociaux, qui risquent de le priver de la pugnacité nécessaire et d'entraver ses mouvements. Dégagée de la gestion du quotidien, la région dispose au contraire d'une capacité d'*intervention*, dont est privé le département : si ses moyens sont limités, encore qu'ils augmentent, on l'a vu, à un rythme très rapide, elle peut les mobiliser entièrement pour orienter le développement régional et agir sur les structures socio-économiques ; l'injection sélective de crédits régionaux sur tel ou tel projet est porteuse d'effets beaucoup plus sensibles que le suivi budgétaire auquel est contraint le département.

Par ailleurs, une série de dispositifs traduisent bien une certaine « inféodation » du département à la région, notamment sur le plan économique. On ne saurait trop souligner à cet égard l'importance du plan régional qui, définissant un ordre de priorités, hiérarchisant des objectifs au niveau de la région dans son ensemble, affecte inévitablement la vie de ses divers éléments constitutifs : subissant directement le contrecoup des choix effectués par la région, les départements se retrouvent de ce fait

(135) J. Dumas, *Les pouvoirs locaux... op. cit.*, p. 37.

placés vis-à-vis d'elle en situation de dépendance, au moins indirecte. Sans doute, les départements sont-ils consultés lors de l'élaboration du plan régional et peuvent-ils s'efforcer à cette occasion de faire prévaloir leur point de vue : mais ce ne sont alors que des partenaires de la région parmi d'autres, et ils sont soumis à la concurrence d'acteurs économiques et sociaux qui déploient leur stratégie dans le cadre régional ; et leur participation contrainte et forcée révèle qu'ils sont bel et bien entraînés et liés par les choix régionaux. Cette dépendance se prolonge à tous les niveaux de la mise en œuvre de la politique économique régionale : chaque décision ponctuelle d'intervention prise par la région ne peut manquer d'influer positivement ou négativement, sur les équilibres départementaux, en agissant sur la localisation des activités économiques au sein de la région ; et le département ne peut corriger véritablement les stratégies régionales, puisque l'octroi d'aides directes est subordonné au respect des priorités régionales. Le pouvoir d'ingérence régionale dans la vie locale aurait pu être plus fort encore si la région était parvenue à établir sa domination sur le comité régional des prêts ; mais les représentants de la région restent nettement minoritaires au sein de ce comité (décret du 2 février 1983), et les propositions de répartition des prêts répondront dans ces conditions, et selon toute probabilité, à la logique du saupoudrage.

b) Cette *force de frappe régionale* dans le domaine économique risque cependant de se heurter à la *pesanteur du département*. Cette pesanteur résulte de la convergence de plusieurs facteurs. D'abord, il faut constater que si l'on avait pu éprouver, devant la poussée régionaliste, quelque doute quant à l'avenir du département et s'interroger sur l'éventualité d'un transfert progressif des compétences départementales à la région, ce mouvement est stoppé : à ce titre, la réforme de 1982 n'a fait, paradoxalement, qu'accentuer le coup d'arrêt déjà donné par les deux présidents de la République précédents¹³⁶ à l'érosion des positions départementales ; renforçant considérablement son poids, le département ne peut plus être mis en cause. Et la levée de cette hypothèque ne peut évidemment que se faire au détriment de la dynamique régionale, qui avait largement misé sur elle : le département est plus que jamais une *réalité incontournable*, sur laquelle la région vient buter. Ensuite, l'alourdissement du département, lesté d'importantes responsabilités de gestion, ne peut manquer de limiter l'impact possible des politiques régionales. Ce poids n'est pas seulement d'ordre financier : le transfert de compétences doit en effet être assorti, dans un avenir maintenant très proche, d'un transfert de personnels et de services ; l'éclatement de certains services extérieurs de l'Etat, comme la D.D.A.S.S., profitera exclusivement au département, qui verra ainsi gonfler considérablement un nombre d'agents que les

136. Voir les discours de Georges Pompidou, à Lyon, le 20 octobre 1970 et de Valéry Giscard d'Estaing, à Dijon, le 24 novembre 1975.

conventions signées en avril 1982 avaient déjà très sensiblement renforcé. Or, cet alourdissement modifie en profondeur les représentations et les pratiques des acteurs régionaux eux-mêmes, tenus d'intégrer dans leur stratégie une dimension départementale redevenue essentielle. Enfin, et surtout, le *facteur politique*, qui avait joué avant 1981 au profit des régions, tend cette fois à se retourner contre elles : démunies de l'onction du suffrage universel direct, les régions subissent toujours un déficit de légitimité qui les empêche de tirer pleinement parti de leurs potentialités et fait qu'elles souffrent de la comparaison avec les départements. Mais surtout, le thème régionaliste n'est désormais porté sur le terrain politique, ni par la gauche, qui a investi l'appareil d'Etat, ni par la droite, qui préfère s'appuyer sur les solides et très nombreux bastions départementaux qu'elle a conquis en 1982. Dès lors, il semble bien qu'un solide verrou départemental soit tiré devant la région et interdit pour l'avenir qu'elle étende son emprise sur la vie locale, en phagocytant les collectivités traditionnelles. Reste à savoir pourtant si l'élection du conseil régional au suffrage universel direct est susceptible de modifier le cours de l'évolution.

C) *L'hypothèque de l'élection au suffrage universel*

La loi du 2 mars 1982 ne fait de la région qu'une *collectivité locale virtuelle*, puisque cette transformation implique l'élection du conseil régional au suffrage universel direct et que l'échéance de celle-ci n'est pas fixée : dans l'immédiat, le statut de la région reste inchangé, et l'extension de la capacité d'action régionale s'effectue par simple modification de la loi du 5 juillet 1972 portant création des établissements publics régionaux.

Cette prudence du législateur, qui s'explique en 1982 par des raisons essentiellement pratiques, est sans nul doute nuisible à la région : l'élection du conseil régional au suffrage universel direct devait en effet contribuer puissamment à l'affermissement régional ; et son report ne pouvait que placer la région en position de faiblesse par rapport aux collectivités locales traditionnelles. Dès lors, la question de l'impact possible de cette élection sur l'équilibre du système administratif territorial reste posée pour l'avenir : il s'agit de savoir si elle est de nature à desserrer l'étau, à briser le carcan, qui pèsent sur la région en relançant une dynamique régionale pour le moment freinée. A première vue, cet impact est certain, dans la mesure où la région ne peut qu'en tirer une puissance politique nouvelle. D'une part, l'élection doit cristalliser davantage l'identité régionale : la participation au même processus électif, la compétition autour d'un enjeu commun, la mise en scène électorale, contribueront à renforcer le sentiment d'appartenance régionale ; et, une fois l'élection intervenue, il deviendra très difficile de toucher à un cadre régional qui aura fait l'objet d'un fort investissement, sera devenu un véritable pôle d'attraction et ne pourra être aisément abandonné. D'autre part,

l'élection doit renforcer la position de la région dans le système territorial : la région se trouve actuellement dans une situation d'infériorité congénitale par rapport au département, faute de bénéficier de l'onction du suffrage universel ; dès le moment où le conseil régional aura été élu au suffrage direct, cette infériorité disparaîtra et la région, parée d'une légitimité démocratique bénéficiera d'une autorité nouvelle. Désormais, « représentativité et pouvoir seront réconciliés au profit du nouveau conseil qui aura toute latitude et pleine légitimité pour affirmer sa prééminence »¹³⁷ ; la légitimité que la région puisera dans cette élection n'est donc pas seulement un facteur de consolidation du pouvoir régional : « la démocratie appelle le pouvoir et donc son développement progressif »¹³⁸. De ce fait, le rapport de forces entre région et département semble devoir basculer et peut-être s'inverser, au profit de la région.

Ce scénario n'est pourtant pas aussi évident qu'il apparaît à première vue. De manière générale, l'élection au suffrage universel n'est pas en elle-même un facteur de production d'une identité collective et un vecteur de pouvoir : encore faut-il qu'elle s'appuie sur un réseau de significations collectives pré-existant et qu'elle s'applique à un lieu de pouvoir réel, dont elle vient « épauler et justifier les détenteurs »¹³⁹ ; et l'élection du parlement européen au suffrage universel est à cet égard un contre-exemple particulièrement édifiant¹⁴⁰. On ne saurait donc affirmer que l'élection suffira à imposer la région comme lieu privilégié d'identification, au détriment de la commune, du département ou même de l'Etat, ni qu'elle permette de lever les obstacles érigés devant le pouvoir régional. Par ailleurs, et surtout, la relance de la dynamique régionale devient de moins en moins évidente au fur et à mesure que la date de l'élection recule. Si l'élection avait eu lieu au lendemain de la réforme de 1982, il est probable qu'elle aurait donné au pouvoir régional une dimension nouvelle face au département et peut-être à l'Etat : son report a permis l'établissement des dispositifs d'encadrement précédemment évoqués et a offert au département la possibilité d'occuper un terrain maximum. Dès l'instant où l'élection ne semble pas devoir intervenir avant 1987¹⁴¹, son efficacité en sera grandement émoussée.



137. P. Sadran, « La région en devenir », *A.J.D.A.*, 1982, p. 340.

138. J. Chapuisat, *op. cit.*, p. 61.

139. Y. Meny, *R.F.A.P.*, n° 26, *op. cit.*, p. 69.

140. Voir T. Lhermitte, *Le Parlement européen depuis la première élection au suffrage universel direct*. Thèse 3^e cycle, science administrative, Amiens, 1983.

141. Dans une interview accordée à l'A.F.P., le 15 mars 1984, M. Defferre faisant le bilan de la décentralisation a confirmé que les élections régionales ne pourraient avoir lieu « utilement » qu'à partir de 1986 : les arguments invoqués pour justifier ce report sont à la fois d'ordre politique (le grand nombre d'élections intervenues depuis 1981) et institutionnel (la nécessité d'achever préalablement les transferts de compétences).

Les constats de poursuite de la montée en puissance des régions et de blocage de la dynamique régionale ne sont donc contradictoire qu'en apparence ; ils traduisent un processus d'*institutionnalisation* du fait régional, avec ses effets positifs et négatifs : la région occupe désormais une place incontestée dans le système administratif territorial, mais cette place lui est aussi assignée, et elle ne saurait transgresser les nouvelles règles du jeu résultant de la réforme pour étendre exagérément son pouvoir au détriment des autres niveaux territoriaux.

Cette institutionnalisation est cependant payée par une lourdeur et une complexité accrues des rouages administratifs et des réseaux politiques, qui risque de réduire l'efficacité globale du système et d'être génératrice de crise : la sédimentation administrative, entraînant la superposition de quatre niveaux, la consolidation des circuits politiques, traduite par l'accentuation du cumul des mandats, révèlent, par-delà et à travers l'objectif de décentralisation, des pesanteurs bien inquiétantes, ainsi que la persistance des comportements les plus traditionnels.