

L'APPLICATION DE LA REFORME REGIONALE : SEDIMENTATION OU EMBOITEMENT ?

PAR

Raphaël DRAI

Professeur à l'Université d'Amiens

Réfléchir sur l'application d'une réforme aussi importante que la décentralisation entreprise depuis 1981 demande la réunion d'au moins trois conditions : des recherches empiriques et des élaborations théoriques d'abord ; un échange de vue approfondi avec les praticiens quotidiens de cette réforme, des institutions qu'elle liquide et de celles dont elle assume la mise en place — sous des formes qui s'apparentent parfois à un véritable « happening » administratif (J.-C. Broutin), ensuite ; enfin, la possibilité de suivre cet échange de sorte qu'il ne se réduise pas à une discussion technique mais que les enjeux se dégagent pour un observateur-participant en mesure d'évaluer les apports des autres participants, de percevoir éventuellement leur « non-dit », de mettre ces apports en relation significative et d'éclaircir plus nettement les perspectives d'ensemble qu'ils esquissent peut-être.

A cet égard il faut donc différencier l'*objet* de la journée d'études du 1^{er} décembre 1983 et son *enjeu*. Son objet s'énonce dans son titre : l'application de la réforme régionale, à la suite des grandes lois de 1982 et 1983. Cet objet s'est explicité dans les différents rapports présentés au cours de cette journée : rapport sur l'état actuel de la réforme par Jacques Chevallier ; analyse comparative faite par Jean-François Vasseur ; étude du Conseil régional par Patrick Lehingue, Christophe Pannetier et Yves Poirmeur et du Comité économique et social par François Rangeon. Ces quatre rapports ont constitué la contribution des spécialistes de science administrative de la Faculté de droit et des sciences politiques et sociales de d'Amiens et du C.U.R.A.P.P. Il s'est explicité aussi par les témoignages

et analyses des praticiens de la réforme régionale : sur l'exercice du mandat de conseiller régional, sur les positions et les nouvelles responsabilités du président du Comité économique et social, sur la façon dont s'est passé le transfert des compétences entre élus « territoriaux » et représentant de l'Etat, sur la fiscalité de la région mais aussi sur les problèmes posés par la création et l'installation d'un nouveau type de fonction publique : la fonction publique régionale.

Mais, à partir de ces rapports empiriques, théoriques et pratiques, unis, si l'on peut dire, dans la même séquence épistémologique, l'enjeu de la réforme s'est révélé avec une netteté de plus en plus affirmée. Cet enjeu pourrait être désigné comme celui de créer en France une nouvelle topologie administrative et politique. Avant de montrer comme un tel enjeu se dégage directement de l'objet initial et explicite de cette réflexion commune, il est évidemment indispensable de préciser le sens de la formule : « nouvelle topologie administrative et politique ».

*
**

I. — VERS UNE NOUVELLE TOPOLOGIE ADMINISTRATIVE

A) *Topologie administrative et identité politique*

On pourrait appeler « topologie administrative » la branche de la science administrative qui se propose d'étudier comment concevoir, aménager et pratiquer de manière optimale le territoire national pour qu'il soit ressenti comme un espace vécu et non pas subi¹. De ce point de vue, la notion de *topos*, ou de « topique », comme en épistémologie philosophique² et en mathématique, désignerait, non seulement les lignes de découpage extérieur de l'espace administratif, suivant une logique elle aussi hétéronome voire étrangère à ceux qui doivent la mettre en œuvre, mais les tracés de sens qui font de l'espace administratif un espace praticable parce que consensuel, espace ouvert et potentiel et non pas clos et épuisé, espace *identitaire* à plusieurs dimensions dans et par lequel des bifurcations soient possibles — bifurcations qui désignent alors, non pas les risques de déviance et de catastrophe, mais au contraire la possibilité et la praticabilité d'itinéraires diversifiés, non exclusifs les uns des autres, au lieu de la route obligatoire et à sens unique³.

1. Cf. notre analyse sur « le dialogue administratif », in *La communication administration-administrés*, P.U.F. 1983. La notion d'espace vécu est également utilisée par Antoine Danchin « Stabilisation fonctionnelle et épigénèse », in *L'identité*, séminaire dirigé par C. Levi-Strauss, P.U.F., Quadrige, 1983.

2. Voir sur la notion de « lieu » chez Aristote, H. Bergson, *Mélanges*, P.U.F.

3. Voir les contributions de Michel Serres et Jean Petitot-Cocorda, in *L'identité*, *op. cit.*

La topologie administrative esquisse ainsi la ligne de développement des études et recherches sur l'aménagement du territoire, en les démarquant des approches spatiales simplistes — comme s'il existait un espace en soi — et en les rapportant inlassablement à la problématique des relations inter-humaines qui s'y exprime sans cesse, aux différents niveaux où s'exerce la double responsabilité, administrative et politique, en donnant ainsi un *sens* à l'espace national. C'est ce que confirmait pour sa part le président de la République⁴ lorsqu'il assignait, pour *objet* à la décentralisation de se « libérer d'une situation gelée où les initiatives locales avaient quelque peine à remonter au sommet puisqu'il y avait sommet et que l'Etat sortant de son rôle avait charge de tout » et pour *enjeu* interhumain celui de « pouvoir n'importe où, dans les quartiers les plus isolés d'une ville, à la campagne, comme dans les endroits que l'on dira tout à fait organisés », de pouvoir exercer la liberté et la responsabilité qui donnent sa véritable signification au verbe « s'assumer ». Enjeu entériné dans le témoignage du nouveau président du Comité économique et social de Picardie, lorsqu'il insiste (M. Arniaud, *supra*) sur l'importance désormais prioritaire du « dialogue » et des « relations humaines », au lieu de l'application de schémas préétablis, inadaptés aux réalités souvent inédites qui naissent d'une réforme aux moyens encore incomplètement déterminés et aux objectifs difficilement évaluables en termes technocratiques.

La topologie administrative, on le constate, ne procède pas d'une programmation universitaire coupée des réalités. Au contraire, elle propose le relais, au plan de la recherche d'*alternatives* aux préoccupations majeures qui s'expriment dans une terminologie spécifique (droits, dialogue, relations humaines), mais une terminologie dont il faut préciser le contenu en évaluant la possibilité de prise en charge institutionnelle des objectifs qu'elle se contente parfois de seulement mentionner.

C'est sous cet éclairage direct qu'apparaît maintenant l'enjeu de la journée d'études du 1^{er} décembre 1983 : à partir de la réforme régionale analysée dans son expression immédiate, il s'agit de discerner la topologie administrative et politique qu'elle induit, topologie que l'on pourrait définir de façon encore plus précise dans l'interrogation suivante : la réforme régionale actuelle s'analyse-t-elle plutôt comme une *sédimentation institutionnelle* ou comme un *emboîtement*⁵ d'institutions territoriales identitaires ?

4. Allocution du 3 novembre 1983 à Poitiers, cité dans « La décentralisation », *Le Monde*, Dossiers et documents, janvier 1984.

5. Sur la notion d'emboîtement, voir l'étude précitée d'A. Danchin et J. Piaget, *Biologies et connaissance*, Gallimard, 1968.

B) *Sédimentation institutionnelle et emboîtement*

Cette interrogation procède directement de la terminologie utilisée pour interroger sur ce thème le président de la République : « comment réussissez-vous à concilier et même à *emboîter* le pouvoir régional élu au suffrage universel et le pouvoir départemental ? », lui a-t-on en effet demandé ⁶.

La réponse du Président de la République, qui s'est avoué « départementaliste », reconnaissait qu'on ne toucherait pas aux attributions traditionnelles du département, mais qu'en raison de l'étroitesse du cadre départemental et du congestionnement de l'État central il était devenu nécessaire d'élargir les compétences de l'instance régionale. Une telle réponse eût confirmé les représentations traditionnelles de l'espace administratif, formé d'institutions superposées et donc sédimentées les unes par-dessus les autres, si la déclaration ultérieure du 3 novembre 1983 ne permettait de dégager une vision différente où les lieux locaux (les « où ») deviennent à la lettre des endroits, des lieux de signification, non pas seulement juxtaposés les uns à côté des autres — simple passage de « l'étroit » au « large » —, mais constituant un *ensemble* qui intègre leur capacité réciproque de signification interhumaine, ensemble qui puisse véritablement, sans abus de langage, se nommer emboîtement.

En topologie administrative, la *sédimentation* désignerait alors la juxtaposition, imposée de l'extérieur, d'institutions qui ne ressentant rien qui leur soit commun n'auront de cesse que de se singulariser les unes par rapport aux autres, voire de se neutraliser ou même de se combattre au détriment de l'économie générale du projet de réforme et de son ambition innovatrice en fait de relations humaines concrètement « assumées » ; car, « s'assumer » ne saurait être pour la science administrative un objectif endossable tel quel, dans le courant d'une philosophie pseudo-personnaliste marquée par l'exaltation égocentrique du « sujet » administratif et, corrélativement, par l'occultation des sous-conditionnements de la logistique institutionnelle, permettant de donner au sujet administratif une réalité autre que verbale et idéologique. L'*emboîtement*, au contraire, désignerait, comme dans la formalisation de Kurt Goldstein ⁷, de Jean Piaget ⁸ ou de Stephen Toulmin ⁹, l'instance par laquelle différents niveaux institutionnels découvrent leurs points communs, non seulement leur *contiguïté* mais encore leur réciproque *continuité* — autrement dit l'état de connexion signifiante hors duquel elles apparaîtraient parcellaires et inabouties, en circuit avec des identités elles aussi sectorisées et rabattues sur elles-mêmes ¹⁰.

6. Interview du 2 juillet 1981, in « La décentralisation », *op. cit.*

7. *La structure de l'organisme*, Gallimard, Coll. Tel, 1983.

8. *Op. cit.*

9. In *Théories du langage, théories de l'apprentissage*. Le débat entre Jean Piaget et Noam Chomsky, Seuil, Coll. Points, 1982.

10. N. Wachtel, *La vision des vaincus*, Gallimard, 1971.

L'enjeu de la réforme régionale, s'appuyant sur l'analyse de son objet : le réaménagement institutionnel de l'espace administratif et politique national, peut dès lors être énoncé : la réforme régionale tend-elle à la constitution d'un espace sédimenté, statique, immobilisant et intrinsèquement conflictuel, ou bien à la constitution d'un véritable emboîtement administratif, conférant aux autres institutions locales un *surcroît de sens* qui les situe par rapport à l'instance régionale, non comme des lieux, des « où », des *topos* incohérents et contradictoires, mais comme les éléments complémentaires d'un ensemble qui découvrant l'effectivité de sa fonction se sente — pour autant qu'on puisse l'être — assuré de son avenir.

Les constats et les conclusions de la journée d'études du 1^{er} décembre 1983 permettent de prendre acte de ce que l'on pourrait appeler les « bonnes intentions » des parties prenantes. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de préoccupations subsistent, qui sont loin d'être secondaires, sur quatre plans au moins.

*
**

II. — QUATRE RISQUES DE REGRESSION

A) *Des comportements attentistes*

Jusqu'à la promulgation de la loi du 2 mars 1982, la région était considérée, théoriquement, comme l'emboîtement supérieur des différentes instances décentralisées. A ce titre, les slogans sur « le pouvoir régional » traduisaient les aspirations ou les ambitions d'homme politiques, nationaux et locaux, qui entendaient tirer les conséquences des dysfonctionnements de l'État, identifié à un « père obèse et dévorateur »¹¹ mais néanmoins impuissant s'agissant de répondre au besoin d'identité et au vouloir « s'assumer » des citoyens dans leur commune ou leur département. La dimension régionale correspondait ainsi autant à une sorte de mythe (au sens sorélien) qu'à une définition claire d'espaces optimaux, interconnectés, de sorte que leur ensemble s'avère qualitativement supérieur à la somme jusque-là formée par l'espace national étatique moins décentralisé que déconcentré.

La loi de 1982 définissant juridiquement les limites géographiques des régions, en spécifiant leurs attributions, catalyse leur fonction mythologique en les référant à une réalité à la fois plus prosaïque et plus astreignante. Toutefois, cette fonction mythologique reste alimentée par ce qui s'investit dans l'élection des Conseil régionaux au suffrage universel direct, mode de scrutin considéré a priori comme antithèse et antidote

11. *Pour nationaliser l'Etat* Scuil, 1968.

de la bureaucratie centralisatrice et aliénante. Mais l'on doit observer que les modalités précises de cette élection, ni sa date, ne sont fixées. Pour l'instant, la région apparaît toujours comme une instance dont la réalité immédiate reste moins exaltante et « récitale » que son avenir théorique. Le saut qualitatif de la légitimation populaire n'étant pas franchi, la couche sédimentaire régionale semble faire l'objet de la part des acteurs locaux de conduites attentistes et d'investissements qu'une théorie des jeux qualifierait de « maxi-mini » — qui consistent à rentabiliser le plus possible un investissement institutionnel qui reste relativement secondaire au regard de ceux qui sont consentis dans les autres instances de la vie locale, mairies ou départements.

La nature et le degré de l'investissement régional se traduisent concrètement dans la place qu'occupe la fonction régionale dans l'emploi du temps des élus locaux (voir P. Lehingue, C. Pannetier, Y. Poirmeur, *supra*). L'investissement régional paraît secondaire, surchargeant et non pas complétant un emploi du temps autrement saturé par les autres investissements institutionnels locaux et nationaux. Cette secondarisation ne risque-t-elle pas de dégrader l'exercice même du mandat régional, dès lors que certains élus ne semblent pas disposer dans ce cadre là du temps nécessaire pour examiner avec l'attention et la précision requises des dossiers devenus complexes en raison de la nature des affaires régionales et préparés désormais par d'autres responsables régionaux — les membres du C.E.S. ou les fonctionnaires régionaux — qui entendent s'investir le plus possible dans des institutions représentant, pour eux, des opportunités nouvelles d'expression politique et de manifestations d'identités dont ils voudraient être les porte-parole actifs ? Mais même pour ces derniers, il n'est pas sûr que la sédimentation ne l'emporte pas sur l'emboîtement, pour les raisons suivantes.

B) *Une division inavouée du travail politique*

Les moyens financiers de la politique régionale, les attributions du C.E.S. font ressortir sur ce plan une ambiguïté qui ne semble pas formelle et transitoire. Par sa composition, cette assemblée favorise une représentation idéologiquement plus homogène ou fonctionnellement plus cohérente des différents acteurs régionaux, notamment économiques. Ces avantages ne suffisent pas à réduire l'ambiguïté que l'on souligne ici. Quelles en sont les sources et les conséquences ?

Partons d'une formulation très générale. Une institution comme le C.E.S. devrait pouvoir exercer ses attributions de sorte qu'elles aient un sens et une portée effective ; autrement dit, le C.E.S. devrait pouvoir intervenir dans l'élaboration d'un budget qui ne se réduise pas à un simple rituel, un faux semblant d'une pseudo autonomie. La question centrale concerne à cet égard l'adéquation véritable entre les nouvelles missions économiques de la région et les ressources dont elle dispose réellement pour les accomplir aussi pleinement que le voudraient les lois sur la

décentralisation, mais également dans l'*esprit* de ces lois, qui tend, sinon vers une disparition complète de la tutelle de l'État, du moins vers son atténuation sensible. Cette tutelle se perpétuerait en ôtant à la politique de décentralisation une grande partie de son sens, si les régions restaient de fait sous la dépendance économique directe ou indirecte de l'État, soit par l'évaluation unilatérale du coût économique et financier des responsabilités qu'il transfère aux régions — « sacrifice » qui se traduirait dans la fixation elle aussi unilatérale de la dotation générale d'équipement —, soit par la rigidité de la législation concernant cette fois la fiscalité régionale. S'il est sûr que ce domaine stratégique et explosif — dans tous les sens du mot — ne saurait être laissé à la libre appréciation d'acteurs locaux qui risqueraient de méconnaître les exigences des grands équilibres budgétaires nationaux, il reste que l'élaboration du budget régional, et de façon plus générale, l'action du C.E.S. devrait apparaître comme l'occasion d'*innovations institutionnelles* (techniques de négociation, apprentissage des conduites d'emboîtement)¹² internes à la région et entre instances régionales et gouvernementales. Ici, en effet, la notion d'emboîtement prend son sens plein, puisque le financement de la politique régionale ne saurait se concevoir et se réaliser sans la prise en compte de la « logique » budgétaire inter-régionale, logique qui implique également la prise en compte des nécessités budgétaires nationales, « supra-régionales », ainsi que des nécessaires budgétaires communales et départementales, « infra-régionales » — les vocables supra/infra étant débarrassés dans ce contexte de leur connotation hiérarchique traditionnelle pour désigner des niveaux de fonctionnement emboîtés les uns par rapport aux autres et constituant, ainsi qu'on l'a noté, un *ensemble*, en voie d'intégration parce que sa force de cohésion est endogène, et non pas une *totalité* menacée de désintégration¹³.

À défaut, par le révélateur budgétaire et financier, la politique de décentralisation s'analyserait plutôt de la part de l'État comme une *division nationale du travail politique*, consistant à sous-traiter aux régions des attributions dont il estime qu'elles ont épuisé pour lui leur rentabilité. La notion de transfert de responsabilités prendrait alors une signification bien différente, beaucoup moins institutionnelle et juridique que psychologique et politique : l'État se mettant en mesure de rejeter sur les élus régionaux l'éventuel échec de politiques qu'autrement il aurait eu à « assumer » directement. Dans l'état actuel de la vie politique, administrative et économique nationale, une telle division du travail resterait illusoire, non seulement parce que son application est liée à l'institutionnalisation effective de la décentralisation dans toutes ses dispositions, mais encore parce que des conseils régionaux élus au suffrage universel direct ne tarderaient guère à opérer sur le gouvernement le *contre-transfert*

12. Cf. J. Piaget, *Le comportement moteur de l'évolution*, Gallimard, Coll. Idées, 1976.

13. F. Grosrichard, « Une autre répartition des pouvoirs », *Le Monde*, 17 juin 1982 (in « La décentralisation », *op. cit.*).

de responsabilités, à leurs yeux aussi obsolètes qu'onéreuses, qu'ils ne s'estimeraient pas en mesure d'assumer réellement ; de ce point de vue, le cas de la Corse ¹⁴, malgré ses spécificités, comporte par bien des aspects valeur d'avertissement. Dans l'engagement éventuel d'une épreuve de force avec le gouvernement, il n'est pas sûr qu'une « conférence » de présidents de conseils régionaux élus au suffrage universel soit forcément la moins bien placée — à moins que des clivages d'une autre nature en réduisent l'efficacité.

C) Une fonction publique régionale insécurisée

La création d'une fonction publique territoriale pose des questions qui à la fois lui sont propres et se trouvent en continuité problématique avec les précédentes. À moins de considérer ces nouveaux acteurs locaux comme une couche supplémentaire de fonctionnaires dans la sédimentation nationale, leur statut et leur intervention doivent être évalués, actuellement et prospectivement, selon la dynamique novatrice que la politique de décentralisation propose de promouvoir.

Cette dynamique risque d'être contrariée et contredite par plusieurs facteurs, dont on se limitera à souligner les incidences principales. Le statut juridique de ces fonctionnaires devrait d'abord traduire la perception *qualitative* de la réforme régionale, par l'affectation de personnels véritablement formés à leurs responsabilités nouvelles. Ce qui implique que des fonctionnaires sous-qualifiés ne soient pas affectés à des tâches complexes, ni des fonctionnaires sur-diplômés à des tâches simplistes (en ce sens D. Etienne, *supra*). Le statut devrait conférer auxdits fonctionnaires des garanties d'autonomie et de carrière susceptibles de prévenir un « égo-centrage » de la fonction publique territoriale — qui paraît difficilement évitable dès lors que les fonctionnaires territoriaux seraient incités, par sentiment d'insécurité ou par réaction de défense contre la précarité de leur emploi, à évaluer la nature des missions qu'ils doivent assumer, non pas selon la finalité de ces missions, mais en raison de leur incidence immédiate sur des profils de carrière fragiles et aléatoires ¹⁵.

Ces considérations — qui, au demeurant, ne concernent pas seulement la fonction publique territoriale — prennent un relief particulier au regard des attributions économiques des instances régionales. En partant du principe que la politique de décentralisation est mise en application dans une période de *crise économique* et de chômage, les politiques économiques régionales, outre leurs objectifs propres, pourraient contribuer

14. *Le Monde*, 2 janvier 1984.

15. Cf. B. Vial, J. Cuyvet et A. Cortès, « La nouvelle citoyenneté des secrétaires de mairie », lettre au *Monde*, 28 février 1984, faisant état de l'étude d'un « éminent juriste » qualifiant les futurs directeurs de cabinet des nouveaux maires et leurs secrétaires généraux de « valets », de « brosses à reluire » au-dessus d'une « masse de fonctionnaires amorphes ».

aux progrès de l'économie nationale tout entière. Cet objectif là resterait utopique si les régions n'étaient en fait chargées que de répartir la pénurie, par des actions velléitaires confiées à des fonctionnaires préoccupés exclusivement par l'avenir de leur emploi. L'on pourrait au contraire s'en approcher si les régions, dotées d'un budget « bas », réussissaient toutefois à procéder à des *combinaisons* novatrices des facteurs économiques à leur disposition¹⁶. De telles combinaisons sont concevables dès lors qu'au sein du conseil régional les agents économiques, traditionnellement séparés en antagonistes, feraient l'expérience d'une proximité plus grande, que le C.E.S. disposerait d'une véritable latitude de proposition et d'action et que les fonctionnaires territoriaux se comporteraient, dans ce cadre, en agents d'incitation économique. Si la première de ces conditions exige, comme on le verra, que les conseils régionaux ne reproduisent pas, passivement, les grandes divisions politiques nationales, préservant ainsi l'originalité de la topologie qu'ils constituent, la troisième implique que la fonction publique territoriale soit animée de manière innovatrice et non pas structurée et gérée suivant les modèles hiérarchiques de l'administration traditionnelle : à missions différentes, comportements différents. Une fonction publique régionale insécurisée dans son statut et inhibée par des hiérarques qui transféreraient dans des contextes nouveaux des modèles administratifs obsolètes ne tarderait guère à jouer uniquement de la « défense du corps », à se révéler inapte à conduire des initiatives économiques novatrices et à alourdir des pesanteurs bureaucratiques qu'elle a pour mission initiale d'alléger ; et les spécialistes de science administrative n'auraient plus qu'à l'intégrer dans des catégories elles aussi traditionnelles...

D) *L'intrication de la Région dans les clivages nationaux habituels*

L'avenir de la réforme régionale semble dépendre enfin de la capacité d'innovation dans les comportements politiques régionaux : ceux-ci sont-ils destinés à reproduire fatalement dans le cadre régional les divisions politiques nationales et des antagonismes irréductibles ? Une approche en termes de sociologie politique « réaliste » conduirait à souligner la tendance inévitable à la reproduction de ces clivages, dès l'instant où la topologie régionale n'est pas considérée comme un ensemble de lieux « neufs », incitant à l'innovation comportementale et institutionnelle, mais comme des points d'appui, des bastions, des fiefs (typologie stratégique et militaire), pour la préservation du pouvoir conquis au plan national ou pour sa reconquête. Dans cette perspective, la topologie

16. A. Danchin (*op. cit.*) observe que, s'agissant du fonctionnement du système nerveux lors du déroulement de la croissance individuelle, à chaque fois qu'une connexion est détruite par dégénérescence le nombre de combinaisons encore possibles peut être considéré comme infiniment grand ; les limites proviennent des possibilités d'accéder à...

régionale apparaîtra comme une sous-topologie étatiste, dominée par une logique de rapports de force.

En songeant aux effets futurs de l'élection des conseils régionaux au suffrage universel, la politisation des lieux municipaux par le jeu de leur insertion dans une stratégie nationale de rapports de force reste préoccupante. Loin d'être considérée comme un espace ayant sa valeur et sa finalité propres, la région servirait à légitimer ou à ôter sa légitimité au pouvoir central hors des procédures et des périodes de légitimation normales de ce dernier. Il serait alors à craindre que les élus régionaux ne soient moins des agents d'innovation locale, intellectuellement disponibles et capables de considérer les distances qui peuvent les séparer, non comme des réalités intangibles, mais comme des fractures à réduire, que des « militants » dans les discours desquels ou aura tôt fait de réentendre le ressassement des références aux résolutions de tel congrès, de tel parti ou aux déclarations de tel leader présidentiable. La sédimentation régionale produirait des effets plus graves que ceux résultant d'un simple dysfonctionnement institutionnel. Elle révélerait la pérennisation d'une conflictualité consummatoire dans laquelle une nouvelle « élite » trouverait ses excitants habituels, tandis que la demande d'identité provenant des administrés resterait sans réponse. Les analyses en forme d'autopsie que les spécialistes de science administrative auraient alors à faire les conduiraient probablement à se demander s'il ne vaudrait mieux se contenter de gérer une situation donnée, quitte à la transformer au jour le jour, plutôt que d'engager une folle enchère institutionnelle et politique qui, non seulement se révélerait difficile à couvrir, mais qui surtout, par l'échec d'une réforme aurait obéré le sens même de la notion de réforme aux yeux d'administrés qui se sentiraient, comme d'habitude, exclus par des institutions dont on leur avait déclaré qu'elles leur permettraient de « s'assumer » plus complètement ¹⁷.

*

**

Une identité, qu'elle soit personnelle, régionale ou nationale, n'est pas une chose en soi, un système clos, un nombre premier ; elle traduit essentiellement l'état d'un réseau de relations et de réalisations inter-humaines explicitées. Une identité perturbée ne retrouve pas le calme supposé des homéostasies parfaites, uniquement par l'élaboration de formules administratives assertives, dont l'apport n'est pas personnellement ressenti. Une identité est à la fois réceptrice et donatrice de sens, par le moyen d'une action dont elle fait siens les objectifs et à laquelle elle prend part. A ce titre, l'identité régionale, enjeu de la réforme régionale même si elle n'apparaît pas d'emblée dans l'offre de celle-ci, ne se décrètera pas : elle se constatera, en tant qu'identification ouverte et active

17. Cette préoccupation ne doit cependant pas voiler le consensus dont bénéficie le principe même de la régionalisation ainsi que certaines des modalités juridiques et institutionnelles de sa mise en œuvre.

dans les réalisations des acteurs régionaux débarrassés de leur connotation folklorique. Dans l'éventuelle division du travail politique à laquelle il a été fait allusion, la politique régionale ne saurait se limiter à la culture des archaïsmes et à la gestion de nostalgies mythifiantes. Une politique régionale identitaire aurait à donner aux administrants de la région le sentiment qu'ils peuvent assumer, non pas seulement les effets secondaires des politiques nationales, dont ils seraient le moindre souci, mais également la pression d'une mémoire persistante, le risque d'un futur opaque et la fragilité d'un présent aux sédimentations friables.