

LE CONSEIL REGIONAL DE PICARDIE *

PAR

Patrick LEHINGUE
Assistant à l'Université d'Amiens

Christophe PANNETIER
Allocataire de recherches, Chargé d'enseignement

Yves POIRMEUR
Assistant à l'Université d'Amiens

Les institutions régionales créées par la loi du 5 juillet 1972 ont vécu une mutation importante avec l'application de la loi du 2 mars 1982¹. La réforme entreprise est, toutefois, loin d'être achevée ; il est, en effet, prévu que les établissements publics régionaux (E.P.R.) continueront à fonctionner dans le cadre de la loi de 1972, dont les dispositions sont assouplies pour les rapprocher des collectivités territoriales ; ce n'est qu'à l'issue du vote par le Parlement de certains textes qui doivent compléter la loi du 2 mars 1982, dont un bon nombre est, d'ores et déjà adopté (loi sur la répartition des compétences du 7 janvier 1983 complétée par celle du 11 juillet 1983), et surtout après l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct, que les régions deviendront des collectivités territoriales de plein exercice. Les régions ont donc, pour l'instant, un statut d'E.P.R. rénové qui annonce leur statut définitif sans se confondre cependant avec lui.

* La première partie a été rédigée par P. Lehingue, la seconde par C. Pannetier et la troisième par Y. Poirmeur.

1. Pour une analyse d'ensemble de la réforme, voir J. Chevallier, « La réforme régionale », in *le Pouvoir Régional*, C.U.R.A.P.P., G.R.A.L., P.U.F. 1982.

Nous vivons, par conséquent, une période de transition, que l'on peut caractériser sur deux plans :

— D'une part, le pouvoir régional se réorganise, développe des moyens autonomes, et met en œuvre des politiques nouvelles dans le cadre de compétences étendues ; ce qui modifie son insertion dans le tissu politico-administratif local

— D'autre part, le Conseil régional, instance délibérante de la Région, par un mode de désignation au suffrage indirect qui oblitère quelque peu sa légitimité démocratique², reste peu connu du public : situation paradoxale où un sensible accroissement des compétences d'une assemblée n'est pas encore assorti de la légitimité et de la reconnaissance que confère traditionnellement le suffrage universel direct³ ; situation intéressante donc, pour poursuivre une étude entreprise de longue date par le C.U.R.A.P.P. sur les conseillers régionaux en Picardie, dans le cadre plus général d'une recherche sur les nouvelles institutions régionales.

Nous avons pris comme base d'enquête les analyses menées sur les conseillers régionaux fin 1974 (un an après l'application effective des textes de 1972) et début 1981 (un an avant la publication de la loi générale portant réforme des communes, départements et régions⁴). Afin de mettre en évidence les transformations des opinions, une bonne partie des questions posées lors de l'enquête de 1981⁵ l'a été de nouveau en juin 1983 ; quinze questions y ont été ajoutées pour tenir compte des apports de la réforme, soit un total de 47 questions.

Sur un ensemble de 48 conseillers régionaux, 21 questionnaires ont été remplis, et six refus explicites de répondre ont été enregistrés⁶. Le nombre relativement décevant des questionnaires retournés appelle plusieurs remarques :

— D'abord le constat d'une plus grande réticence des élus à se prononcer sur des questions portant sur la perception de l'institution qu'ils représentent ; en 1981, en effet, 36 conseillers avaient accepté de répondre, dans des conditions d'enquête sensiblement équivalentes.

— L'explication spontanée d'une certaine lassitude à répondre à des questions, pour certaines déjà posées il y a deux ans à peine, ne vaut guère puisque, comme nous le verrons, l'assemblée régionale a été largement renouvelée, et que les « entrants » ne sont guère plus enclin à se livrer que leurs prédécesseurs.

2. Rappelons que la loi du 5 juillet 1972, dans son article 5, dispose que pour une moitié, le conseil régional est composé de membres de droit (les parlementaires), et pour une autre moitié de représentants élus par les conseils généraux et les conseils municipaux des communes les plus importantes (villes de plus de 30 000 habitants, préfetures).

3. On peut opposer à cette démarche, celle adoptée pour les organismes de Sécurité Sociale où l'élection précède la réforme des compétences.

4. Voir *Les nouvelles institutions régionales en Picardie*, (C.U.R.A.P.P., 1976) et *le pouvoir régional*, *op. cit.*

5. Dont les résultats sont exposés et commentés dans les articles de Michèle Sellier et François Rangeon in *Le Pouvoir Régional*, *op. cit.*

6. Ces six refus recouvrent l'éventail complet des groupes politiques du conseil ; tous arguent du caractère prétendument partial de l'enquête.

— Demeure donc l'hypothèse d'une évolution de l'institution elle-même : tout porte à croire que depuis deux ans, la région est réellement devenue un enjeu de pouvoir, cristallisant un potentiel de moyens désormais appréciable (moyens juridiques, budgétaires, en personnel)⁷ et mobilisant par-là même, davantage de ressources politiques ; l'attention nouvelle portée par les députés aux travaux de l'assemblée régionale n'en est pas la moindre illustration⁸. Si l'on considère d'autre part la précarité des majorités régionales en Picardie⁹ et la forte proportion de questions ayant trait à l'avenir probable ou souhaité de la région (plus du tiers du questionnaire), on conçoit mieux cette grande réserve des élus à s'engager sur des problèmes dont les termes s'esquissent à peine et qui, demain, constitueront sans doute des enjeux politiques polarisant les prises de position.

On concluera, d'un point de vue plus méthodologique en signalant qu'eu égard à la faiblesse numérique de la population étudiée (48 conseillers), l'échantillon recueilli (21 questionnaires remplis) respecte au moins les règles d'une représentativité minimale puisque les trois groupes politiques sont couverts (six représentants communistes, huit socialistes, sept membres de l'intergroupe de l'opposition), de même que les trois départements constituant administrativement la région (Oise : 8, Aisne : 8, Somme : 5), ainsi que les quatre types d'élus composant le Conseil Régional : 5 répondants au titre des conseils généraux, 4 au titre des conseils municipaux des grandes villes, 8 députés et 4 sénateurs).

Les informations ainsi recueillies peuvent être regroupées autour de trois grands axes :

— dans un premier temps, nous envisageons dans quelle mesure les évolutions socio-politiques qu'a connu le Conseil régional depuis notre dernière enquête (réalisée avant la réforme régionale) ont induit une mutation dans la conception qu'ont les conseillers régionaux de leur mandat (I) ;

— ensuite, nous examinerons les transformations qui ont touché le pouvoir régional depuis deux ans à travers les perceptions qu'en ont les élus régionaux et les souhaits qu'ils expriment face à l'institution régionale (II) ;

— enfin, nous dégagerons — toujours à travers les appréciations des conseillers régionaux — l'impact que la réforme a sur le développement de l'identité régionale (III).

7. Voir les rapports de J. Chevallier, P. Melchior et D. Etienne.

8. En 1974, on ne comptait qu'un seul député membre du bureau du conseil régional ; aucun n'était président de commissions. En septembre 1983, 5 membres du bureau et 3 présidents de commission (sur 6) siègent parallèlement au Palais Bourbon.

9. Depuis 1974, quatre élus de l'actuelle opposition (J. Legendre, C. Baur, M. Lejeune, J. Mossion) et trois élus de gauche (R. Maillet, R. Dosière, W. Amsallem) se sont succédés à la présidence du conseil. Lors des dernières élections municipales, encore, il s'en est fallu de deux voix pour que l'actuelle majorité de gauche ne bascule ; l'année précédente lors de la désignation des représentants du conseil général de l'Oise, la marge était plus mince encore.



I. — LES CONSEILLERS REGIONAUX ET L'EXERCICE DE LEUR MANDAT

S'agissant des conseillers régionaux, trois phénomènes apparaissent avec netteté :

- l'important renouvellement du personnel politique régional (A) ;
- une structure socio-démographique des élus à évolution lente (B) ;
- la production d'opinions apparemment paradoxales sur le mandat exercé, paradoxe qui résulte de la confrontation entre les nouvelles exigences de l'exercice du pouvoir régional et la pratique vécue du mandat (C).

A) *L'important renouvellement du personnel politique régional*

Dans les textes même qui en fixent la composition, le Conseil régional est condamné à un renouvellement continu et quasi-annuel. Depuis 1974, dix scrutins (deux élections législatives, trois sénatoriales, deux municipales, trois cantonales) ont entraîné ainsi le remplacement de près des trois quarts des élus régionaux (35). Par rapport à notre dernière enquête (mars 1981), 21 conseillers nouveaux ont été désignés¹⁰. Le changement politique national de mai-juin 1981 n'est bien sûr pas étranger à cette rotation accélérée du personnel politique régional (8 nouveaux députés sur 15). On observera toutefois que la catégorie la plus affectée par ce renouvellement rapide est celle des représentants des Conseils généraux (10 remplacements sur 17 en deux ans, et deux seuls élus siégeant régulièrement depuis 1974). Le noyau le plus permanent du Conseil régional reste traditionnellement celui des sénateurs qui constituent, à eux seuls, la moitié des élus régionaux siégeant sans discontinuité depuis dix ans.

L'extrême instabilité du mandat régional en Picardie traduit la mobilité des rapports de force politique : d'un partage 8-40 au détriment de la gauche en 1974, on passe à un clivage 26-22 en 1979 (qui est consacré par l'élection du communiste R. Maillet à la Présidence du conseil) puis à un rapport 30-18 après les élections législatives de 1981, pour revenir depuis 1983 au niveau initial de 1979 (26 conseillers régionaux de gauche, et 22 d'opposition).

De cette évolution heurtée, on retiendra deux tendances lourdes :

- un effritement régulier du groupe communiste qui, en quatre ans, perd presque la moitié de ses effectifs (13 élus en 1979, sept actuellement) et du même coup la présidence du Conseil régional en 1981 ;

¹⁰. Se reporter au tableau n° 1.

Tableau 1

LE CONSEIL REGIONAL DE PICARDIE

Départements	Députés	Sénateurs	Représentants élus par les C.G.	Représentants élus par les C.M.
Aisne	R. Aumont PS J.-P. Balligand PS D. Lemeur PCF R. Renard PCF B. Lefranc PS	J. Pelletier UDF P. Girod UDF J. Braconnier RPR	B. Lebrun PS D. Fontaine PC G. Blériot UDF A. Catalifaud RPR C. Baur UDF	R. Dosière PS M. Hennoque RPR
	M. Dassault RPR J. Anciant PS R. Florian PS J.-R. Braine PS G. Vadepied PS	A. Bouquerel RPR M. Souplet Opp. J. Natali RPR	W. Amsallem PS J.-L. Coqset PS J. Jouve PS G. Masure PCF G. Moreau PS J.-P. Hanniet PS	C. Aury PCF C. Grumbert PS F.-M. Gonnot UDF
Somme	M. Audinot M. Couillet PCF J.-C. Dessein PS J. Becq PS J. Fleury PS	M. Lejeune UDF C.-E. Lenglet Opp. J. Mossion UDF	J. Hart RPR H. Henno UDF A. Jacques RPR G. Flamand RPR S. Bayard UDF A. Flinois UDF	L. Menis PCF F. Lecul PS

——— Déjà conseiller en mars 1974 (parfois au titre d'un autre mandat)
 Déjà conseiller en mars 1981 (parfois au titre d'un autre mandat)

— l'atténuation des inégalités de représentation au plan régional quand on considère les deux blocs en présence (tableau 2), atténuation qui masque une persistance de ces inégalités quand on redescend au plan des départements et des familles politiques (tableau 3).

Tableau 2

L'ATTENUATION DES INEGALITES DE REPRESENTATION
AU PLAN REGIONAL (PICARDIE)

	Présiden- tielles 74 (2 ^e tour)	Législatives 73 (1 ^{er} tour)	Conseil Régional en mai 1974		
Gauche	54 %	47,5 %	17 %		
Droite	46 %	52 %	83 %		
	Présiden- tielles 81 (2 ^e tour)	Législatives 81 (1 ^{er} tour)	Cantonale 82 (1 ^{er} tour)	Conseil Régional juillet 81 septembre 83	
Gauche	55,5 %	58 %	52,5 %	62 %	54 %
Droite	44,5 %	41,5 %	47,5 %	38 %	46 %

Tableau 3

LA PERSISTANCE DES INEGALITES DE REPRESENTATION
AU PLAN DEPARTEMENTAL ET PAR FAMILLE POLITIQUE

	Législatives 81 (1 ^{er} tour)	Cantoniales 82	Représentants au Conseil Régional (septembre 83)
Somme			
PC	26,5 %	25 %	12,5 %
PS	31 %	27 %	25 %
Droite	41,5 %	48 %	62,5 %
Oise			
Gauche	56 %	51 %	71 %
Droite	42 %	49 %	29 %

B) *Structure socio-démographique*

L'important et continu renouvellement des élus régionaux n'emporte guère modification sensible de la structure par âge et par sexe du Conseil.

En 1974, notre précédente enquête avait révélé un âge moyen des conseillers régionaux proche de 56 ans. En mars 1981 (soit avant le renouvellement législatif), cette moyenne avait baissé quelque peu (54 ans), elle n'a guère bougé depuis (53 ans et demi en septembre 83).

Ce très léger rajeunissement du personnel politique régional est contrebalancé, au plan de la structure par sexe, par une véritable régression. La relative féminisation des fonctions électives observée depuis peu en France n'a guère pénétré l'assemblée régionale, loin s'en faut : si l'on comptait en 1974 deux élues (originellement suppléantes, il est vrai), et deux élues encore (mais à part entière) en mars 1981, le Conseil n'accueille plus une seule femme depuis avril 1982.

La rotation des élus ne se concrétise donc réellement qu'au plan de la composition socio-professionnelle où elle correspond sensiblement à l'évolution numérique des différents groupes politiques et à ce que l'on sait traditionnellement du recrutement socialement différencié des grandes familles politiques françaises.

Les typologies et les comparaisons étant rendues délicates par le faible effectif étudié ($n = 48$), nous avons choisi de rendre compte de cette évolution à partir de 4 tableaux : le premier reprenant le classement usuel de l'INSEE en catégories socio-professionnelles (C.S.P.), le second distingue les actifs relevant du secteur public de ceux rattachés au secteur privé, le troisième distingue les salariés des non salariés, le dernier (analyse non exhaustive) s'attache à quatre type de professions traditionnellement sur-représentées chez les professionnels de la politique.

Tableau 4

C.S.P. DE L'INSEE

	1974		1983		
	gauche = 8	Droite et	PS	PC Opp.	Total
	Centre = 40				
Salariés agricoles					
Exploitants agricoles	09			5	05
Patrons de l'industrie et du commerce	10			5	05
Professions libérales cadres supérieurs	24	16	2	11	29
Cadres moyens	03	2	1		03
Employés	01			2	02
Ouvriers	01			2	02
Personnels de service					
Autres catégories (A)			1	1	02
2 attachés parlementaires					

Tableau 5

SECTEUR PUBLIC - SECTEUR PRIVE

	Total 1974	PS	PC	Opp.	Total 1983
Secteur public	15	14	4	8	26
Secteur privé	33	5	3	14	22

Tableau 6

SALARIES - NON SALARIES

	Total 1974	PS	PC	Opp.	Total 1983
Salariés	21	16	7	11	34
Non salariés	27	3		11	14

Tableau 7

REPRESENTATION DE QUELQUES PROFESSIONS

	Total 1974	PS	PC	Opp.	Total 1983
Agriculteurs	9			5	05
Enseignants	9	10	2	4	16
Professions libérales	8	3		1	04

A la lecture de ces quatre tableaux, on constate que les mutations à peine perceptibles pour l'âge ou pour le sexe, sont profondes s'agissant de la position sociale des élus.

Si la catégorie « professions libérales et cadres supérieurs » continue de prédominer (50 % des élus en 1974, 60 % en 1983), cette permanence (largement provoquée par le caractère hybride du classement INSEE), dissimule de profonds changements. A une assemblée où les non-salariés l'emportaient largement (56 % des élus en 1974), où l'essentiel des actifs étaient originaires du secteur privé (69 %) et où les agriculteurs constituaient la CSP le mieux représentée (9 élus) a fait place un Conseil composé majoritairement de salariés (71 %) issus du secteur public (54 %) et d'où ressort largement la catégorie des enseignants (16 élus, soit le tiers du conseil, avec une forte proportion d'anciens directeurs d'école et de CES).

La montée numérique de la gauche (8 conseillers en 1974, 26 en 1983), et à l'intérieur de celle-ci, des élus socialistes (4 en 1974, 19 en 1983) rend compte presque totalement de ce phénomène : en 1983 en effet, les clivages restent profonds entre les élus de la majorité (salariés à 88 %, issus du secteur public à 69 %, ex-enseignants pour 46 % d'entre eux) et les membres de l'intergroupe de l'opposition dont les caractéristiques socio-professionnelles reproduisent celles de l'ancienne assemblée (agriculteurs, industriels, commerçants, professions libérales pour 50 % d'entre eux, issus pour les deux tiers du secteur privé, et où les enseignants comptent pour moins d'un cinquième des élus). On trouvera la traduction politique de ces clivages sociaux dans des attitudes très différenciées sur des questions telles que l'effectif optimal du personnel administratif régional ou les formes et les degrés d'intervention économique de la région.

C) *L'exercice des mandats*

La loi sur l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct n'ayant toujours pas vu le jour, la composition de l'assemblée régionale reste régie, de fait, par les textes de juillet 1972, lesquels consacrent, comme on le sait, le cumul obligatoire des mandats. Toute étude du rapport des élus à leurs mandats doit donc intégrer cette pluralité de fonctions électives qui caractérise actuellement le statut de conseiller régional.

D'emblée, une première contradiction peut être relevée. Aucune des 47 questions posées ne suscite un tel consensus que celle relative à la limitation du cumul des mandats puisque, toutes tendances confondues, 95 % des élus « pensent qu'il est souhaitable de limiter le cumul existant ». Pour autant, on n'observe guère, depuis notre dernière enquête, d'évolution sensible quant au cumul effectif des mandats par les conseillers picards.

Tableau 8

CUMUL DES MANDATS (n = 48)

	PC		PS		Opp.		Total	
	an- ciens	nou- veaux	an- ciens	nou- veaux	an- ciens	nou- veaux	an- ciens	nou- veaux
2 mandats	2	1	3	4	5	4	10	9
3 mandats	2	1	3	5	6	3	11	9
4 mandats	1		1	3	4		6	3

Tableau 9

MOYENNE DES MANDATS DETENUS (n = 48)

	PC	PS	Opp.	Total
Anciens conseillers (avant 1981) ...	2,8	2,7	2,9	2,85
Nouveaux conseillers (après 1981) ..	2,5	2,9	2,4	2,70
Total du groupe	2,7	2,8	2,8	2,80

Tableau 10

Question : « D'une façon générale, pensez-vous qu'il serait souhaitable de limiter le cumul des mandats ? » (n = 21)

	PC	PS	Opp.	Total
Oui	100 %	100 %	85 %	95 %
Non			15 %	5 %
Sans réponse				

Ainsi en septembre 1983, les 48 élus picards cumulaient en moyenne 2,8 mandats (régionaux, départementaux, nationaux ou municipaux) contre 2,9 en juin 1981. Tout juste constate-t-on une légère diminution des conseillers détenant quatre mandats et une légère augmentation de ceux n'en détenant que deux¹². Si l'on considère le groupe des « nouveaux élus » (ceux issus des renouvellements législatif, cantonal, municipal et sénatorial des trois dernières années), on ne remarque guère de différences avec le nombre de fonctions électives détenus par leurs « aînés » (2,7 mandats contre 2,85). Le cumul actuel des mandats reste donc une donnée structurelle, pour les conseillers régionaux¹³ : le seul élu hostile à une future et hypothétique limitation explicite parfaitement les raisons de l'actuelle et réelle situation de cumul lorsqu'il légitime ainsi sa position : « le cumul permet d'avoir une meilleure connaissance des dossiers et une plus grande influence sur le suivi de ceux-ci ».

Déoulant presque logiquement du premier, un second paradoxe apparaît à ce stade : les élus, tout en considérant que l'institution qu'ils représentent joue un rôle de plus en plus important, continuent à n'accorder qu'une place secondaire à leur mandat de conseiller régional. A la question : « Estimez-vous que depuis sa création le rôle du Conseil régional

12. Les premiers passent de 12 à 9, les seconds de 17 à 19.

13. Ce d'autant plus qu'existe une parfaite homogénéité des comportements des trois groupes politiques (respectivement 2,7, 2,8 et 2,8 mandats détenus en moyenne par les conseillers communistes, socialistes et d'opposition).

s'est accru », 90 % des conseillers répondent par l'affirmative et, là encore, toutes tendances politiques confondues. On mesure le chemin parcouru si l'on se souvient qu'en mars 1981, sur la même question, seuls 35 % des élus émettaient la même opinion.

Toutefois, ce rôle du Conseil presque unanimement perçu comme plus important, ne se traduit ni par un intérêt ni par une dépense de temps plus grande pour le mandat de conseiller régional. Pour plus de la moitié des répondants, ce dernier reste classé comme étant le moins important des mandats détenus, aucun conseiller ne le classant en premier¹⁴. Le budget temps des élus conforte cette impression de caractère secondaire du mandat régional : pour 60 %, le mandat d'élu régional est celui auquel on consacre le moins de temps. Un seul élu place son mandat régional en tête du temps dépensé¹⁵. Si le caractère politiquement encore aléatoire de l'institution régionale devait être démontrée, c'est bien dans cette hiérarchisation négative du mandat de conseiller régional pour ceux qui en sont détenteurs qu'il faudrait puiser une partie de l'argumentaire.

Le paradoxe énoncé ci-dessus se dissipe quelque peu quand est introduite une troisième question : si, comme on l'a vu, 90 % des conseillers perçoivent comme accru le rôle du Conseil régional depuis dix ans, aucun élu ne le juge très important, un seul important, l'essentiel des répondants l'estimant peu (24 %) ou pas assez (67 %) important. Ainsi s'explique pour partie le rôle relativement subsidiaire que continue à jouer le mandat régional. On notera, de surcroît qu'on enregistre une diminution des élus estimant important le rôle du Conseil (5 % en 1983 contre 18 % en 1981), lors même que ses capacités d'intervention ont objectivement cru.

Dernière question ayant trait au rapport des conseillers à leur mandat régional, et dernier paradoxe enregistré : l'opinion des élus sur les moyens matériels mis à leur disposition. Malgré des dépenses de fonctionnement en vive augmentation et nonobstant un doublement du personnel administratif régional depuis juin 1981, les conseillers régionaux continuent, dans la même proportion qu'il y a deux ans, à estimer insuffisants les moyens matériels mis à leur disposition pour l'exercice de leur mandat :

14. Une forte proportion d'élus (le tiers et tous les répondants communistes) refusent cependant le principe même de la hiérarchisation.

15. Significativement, nous semble-t-il, il s'agit du représentant (non maire) d'une grande ville de l'Oise ; cette catégorie de représentant exerce un poids régional très supérieur à leur valeur numérique (7 élus sur 48). Ainsi deux anciens présidents du conseil régional (J. Legendre et R. Dosière pour Compiègne et Laon) en sont issus ainsi que l'ancien président du groupe communiste (E. Tournoy pour St-Quentin). A l'heure actuelle encore, le président du conseil (W. Amsallem) est un ancien délégué régional de la ville dont il est maire (Beauvais), un vice-président de commission sur 6 (L. Menis) et le vice-président du conseil (E. Lecul) représentent, par ailleurs, la métropole régionale (Amiens).

Tableau 11

Les moyens matériels mis à votre disposition pour remplir votre mandat de conseiller régional vous paraissent-ils...

Mars 1981				
	Total	PC	PS	Opp.
Suffisants	30 %			65 %
Insuffisants	65 %	100 %	100 %	25 %
Sans opinion	5 %			10 %
Septembre 1983				
	Total	PC	PS	Opp.
Suffisants	28 %		63 %	14 %
Insuffisants	67 %	100 %	37 %	72 %
Sans opinion	5 %			14 %
Excessifs				

On avancera à ce sujet deux remarques : il existe globalement une dynamique endogène de l'institution régionale à se structurer, à se développer, mais ce développement n'est jamais jugé suffisamment important ou achevé, et cela à mesure que l'institution prend corps et poids.

Les clivages politiques, relativement discrets jusqu'ici, réapparaissent avec force lorsqu'est évoqué un problème de ressources pouvant alimenter la lutte politique. Ainsi des élus de l'opposition (UDF-RPR), jugeant pour les deux tiers suffisants les moyens matériels mis à leur disposition quand le président, par ailleurs communiste, n'avait guère d'autorité juridique sur un personnel administratif embryonnaire, et estimant deux ans plus tard, et pour les trois quart d'entre eux, ces moyens insuffisants quand l'administration régionale est devenue un enjeu du combat politique. La même remarque vaudrait (avec une évolution inverse) pour le groupe socialiste. Sans conteste, l'administration régionale semble désormais perçue comme suffisamment liée au groupe politique hégémonique pour susciter satisfaction ou mécontentement selon que son propre groupe participe ou non au pouvoir exécutif régional.

En dernière analyse, cette perception par les conseillers de leur mandat régional révèle des points et lignes de consensus ou de dissensus. Les questions posées jusqu'ici, en tant qu'elle font référence au statut d'élu régional, renvoient à des problèmes partagés communément par tous les conseillers quelles que soient leurs attaches partisanes. Dès lors, on ne s'étonnera pas que sur des problèmes concernant les intérêts propres et spécifiques d'un groupe de « professionnels de la politique régionale », un certain consensus de type corporatiste ressorte (ainsi des questions sur le rôle du Conseil, l'évolution de son importance, le cumul des mandats).

On notera toutefois que les clivages politiques percent déjà, lors même qu'il ne s'agit que de problèmes internes à l'assemblée régionale : ainsi du groupe communiste, unanime à juger constamment insuffisants les moyens mis à la disposition des élus, unanime à refuser le principe d'une hiérarchisation des mandats ; ainsi de l'intergroupe de l'opposition qui sur deux questions, évolue radicalement selon que la région n'est pas encore ou est devenue un enjeu réel susceptible d'alimenter la concurrence politique, enjeu qui, par ailleurs, lui échappe jusqu'ici.

Ces fractures politiques, ébréchant ce relatif consensus né d'une certaine identité corporatiste, prennent tout leur relief s'agissant de la deuxième partie de notre enquête portant sur les transformations du pouvoir régional.



II. — LES TRANSFORMATIONS DU POUVOIR REGIONAL

Parmi les multiples transformations ayant touché le pouvoir régional depuis 1981, on peut, sans prétention d'exhaustivité, retenir ces trois aspects essentiels que sont la mise en place d'un exécutif régional dévolu au Président du Conseil, le développement des compétences de l'Assemblée délibérante et des moyens dont dispose la Région, tant en personnel administratif qu'en masse budgétaire à répartir, enfin les relations du Conseil Régional avec les institutions préexistantes et potentiellement concurrentes.

A) *Un exécutif dévolu au Président du Conseil Régional*

Le statut du Président du Conseil Régional et le rôle qui lui est attribué en tant que personnalité essentiellement politique, supposent qu'il jouisse d'une influence et d'un poids certains dans l'Assemblée Régionale.

En l'occurrence, l'un des moyens de mesurer l'importance du rôle du Président a consisté à demander aux élus quelle était, selon eux, la personnalité la plus influente du Conseil Régional. Les élus qui acceptent de répondre à cette question placent l'actuel Président W. Amsallem, en tête au plan régional comme au plan national ¹⁶. Le choix d'autres personnalités

¹⁶ Le nom du président W. Amsallem est cité 9 fois en première position au niveau régional et 5 fois en première position au niveau national. Cette prééminence du président du conseil avait déjà été observée en sept. 1982 pour R. Dosières à l'époque, dans l'enquête du journal *le Point* sur les leaders régionaux.

témoigne d'une grande dispersion qui n'est pas structurée de façon tranchée par les préférences politiques ¹⁷, sauf dans le cas du groupe communiste ¹⁸. On observe, cependant, une grande réticence de la part des conseillers à mettre en avant une personnalité régionale incontestée (43 % d'entre eux seulement répondent). Cette réticence, plus importante qu'en 1981 où une proportion inverse d'élus (60 %) répondait, renvoie probablement à la perspective d'élections régionales à venir, qui mettront en concurrence les principaux leaders régionaux, et au cours desquelles la personnalisation aura sa part.

De façon plus impersonnelle, nous avons proposé aux élus de se prononcer sur trois modèles d'exécutif. A l'exception du groupe communiste qui opte unanimement pour un modèle de fonctionnement proche de l'exécutif d'Assemblée, les élus se répartissent entre les trois formules : celle précitée, l'arbitre et l'exécutif fort ¹⁹. Un tel partage des opinions montre assez clairement la grande division des conseillers régionaux sur le modèle d'exécutif à instaurer. On peut penser que la rotation rapide des Présidents du Conseil Régional (7 depuis décembre 1973), et la différence sensible de style caractérisant chacun de leurs mandats, expliquent, pour partie, l'indécision du groupe socialiste et de l'intergroupe de l'opposition.

A ce premier aspect des transformations du pouvoir régional, s'ajoute l'augmentation des moyens en personnel et des ressources financières.

17. Le sénateur J. Pelletier est cité une fois en première position au plan national, ainsi que le président de l'intergroupe de l'opposition C. Baur. Le député J.-P. Balligand est cité une fois en première position au niveau régional. Ensuite, l'ancien président du conseil R. Dosière, est cité une fois en deuxième position au plan national, deux fois en trois, au plan régional. C. Baur est classé deux fois en deuxième et trois fois en troisième position au niveau régional. Quant à F. Lecul, vice-président du conseil, il est cité trois fois en deuxième position au plan régional.

18. Le groupe communiste ne donne la préférence à aucun membre du conseil régional extérieur au groupe. S'ils refusent, en bloc, de citer une quelconque personnalité au plan régional, les communistes avancent au plan national, les noms de D. Le Meur (cité cinq fois en première position), puis de M. Couillet (cité quatre fois en deuxième position, une fois en troisième), enfin de R. Renard (cité quatre fois en troisième position, une fois en deuxième).

19. Question : « Le transfert de l'exécutif du préfet au président du conseil régional transforme de fait les rapports entre le président et l'assemblée. Quel modèle de fonctionnement vous semblerait le plus adéquat dans le cadre régional ? »

	Ensemble	PCF	PS	Opposition
1. Un simple exécutif d'assemblée	47,5 %	100 %	25 %	29 %
2. Un arbitre	19 %	—	12,5 %	43 %
3. Un exécutif au sens fort	24 %	—	37,5 %	29 %
Non réponse	9,5 %	—	25 %	—
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

B) Le développement des moyens du Conseil Régional

1) Le personnel ²⁰

Le personnel administratif régional a plus que doublé depuis notre dernière enquête ²¹ : alors que l'E.P.R. comptait 42 agents au début de l'année 1982 ²², 94 agents rémunérés sur le budget de la Région travaillent aujourd'hui en son sein ²³. Les services les plus importants en personnel sont, à l'heure actuelle, le service de l'Administration générale (17 agents), puis la Direction de l'Aménagement régional (11 agents). On remarquera, en outre, que la Présidence du Conseil Régional a vu le nombre de ses agents augmenter sensiblement et passer ainsi de 7 en 1982 à 11 en 1983. Les dépenses de fonctionnement de l'E.P.R. concernant les seules rémunérations du personnel, prévues par le projet de budget primitif pour 1984, semblent suivre cette évolution, puisqu'elles sont en augmentation, par rapport au budget 1983, de 33 % ²⁴.

Sur l'importance des effectifs du personnel régional, les conseillers sont politiquement très divisés. Alors que les socialistes (75 %) jugent

20. Pour une approche plus globale du personnel régional, voir l'intervention de D. Schmitt intitulée « Sur le problème du personnel des régions », lors des « premières rencontres d'Angers » consacrées à la réforme des collectivités territoriales et au statut du personnel, in *Les Cahiers du C.F.P.C.*, n° 13, octobre 1983, p. LVII.

21. Soit une progression de 124 %.

22. La répartition du personnel de l'E.P.R. au 1^{er} janvier 1982 était la suivante :

- Comité économique et social : 4 agents
- Conseil régional : 38 agents, soit :
 - présidence : 7 agents
 - groupes politiques : 6 agents
 - secrétariat de la région : 5 agents
 - budget : 2 agents
 - services intérieurs : 10 agents
 - secrétariat des assemblées : 8 agents.

(*Le Courrier Picard*, 23 février 1982).

23. Le projet de budget primitif pour l'exercice 1984 dresse un état précis du personnel de la Région, qui se décompose comme suit :

- 1. Présidence du Conseil régional : 11 agents
- 2. Présidence du C.E.S. : 3 agents
- 3. Groupes politiques : 6 agents
- 4. Secrétariat des vice-présidents : 3 agents
- 5. Services régionaux : 71 agents, soit :
 - Chargé de mission auprès du directeur : 1 agent
 - Agence régionale de développement : 10 agents
 - Direction de l'aménagement régional : 11 agents
 - Service de l'action culturelle et sportive : 3 agents
 - Direction de l'information et de la communication : 8 agents
 - Direction de la formation : 6 agents
 - Agence régionale de l'énergie : 4 agents
 - Direction administrative et financière : 2 agents
 - Service de l'administration générale : 17 agents
 - Budget : 9 agents

in : *Projet de budget primitif pour l'exercice 1984. I. - Rapport du président du Conseil régional*, Annexe, pp. 280 à 282.

24. Propositions budget 1984 : 13 millions de francs. Budget 1983 : 9,9 millions de francs, in *Projet de budget primitif...*, op. cit., p. 9.

le nombre d'agents suffisant, les communistes le trouvent trop faible, notamment pour assister les groupes politiques. L'opposition l'estime, en revanche, plutôt pléthorique²⁵.

L'absence d'unanimité chez les conseillers se retrouve sur la question du mode de recrutement du personnel régional. Si le groupe socialiste semble se satisfaire pleinement du mode de recrutement en vigueur, les élus communistes et ceux de l'opposition le condamnent, mais pour des motifs différents²⁶. Alors que les premiers mettent en cause l'absence de statut national, les seconds justifient leur désaccord par le caractère supposé partisan, politisé, voire insuffisamment qualifié du personnel régional²⁷. Dans le même sens, l'intergroupe de l'opposition s'élève en majorité (71,5 %) contre la création d'une fonction publique régionale, laquelle, si elle ne fait pas l'unanimité des élus de la gauche, n'en est pas moins largement réclamée par eux (79 % en moyenne de l'ensemble de ces élus)²⁸.

Alors qu'une telle création se situe dans le prolongement des propositions faites par le Parti Socialiste avant mai 1981²⁹, on peut penser

25. Question : « Pensez-vous qu'à l'heure actuelle, le personnel administratif régional est : »

	Ensemble	PCF	PS	Opposition
1. En nombre insuffisant	38 %	—	75 %	29 %
2. Pas assez nombreux ..	33,5 %	66 %	25 %	14 %
3. Trop nombreux	19 %	17 %	—	43 %
Non réponse	9,5 %	17 %	—	14 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

26. Question : « Le mode de recrutement du personnel administratif régional vous semble-t-il satisfaisant ? : »

	Ensemble	PCF	PS	Opposition
Oui	38 %	—	100 %	—
Non	52 %	83 %	—	86 %
Sans opinion	5 %	—	—	—
Non réponse	5 %	17 %	—	14 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

27. Voir les déclarations du président de l'intergroupe de l'opposition, C. Baur, in *Agir en Picardie*, n° 3, avril 1982, p. 5 et la réponse du socialiste, G. Vadepiéd, *ibid.*

28. Question : « Etes-vous favorable à la création d'une fonction publique régionale ? : »

	Ensemble	PCF	PS	Opposition
Oui	62 %	83 %	75 %	28,5 %
Non	33 %	17 %	12,5 %	71,5 %
Non réponse	5 %	—	12,5 %	—
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

29. *Le Projet Socialiste* (pour la France des années 80, Club Socialiste du Livre, 1980, p. 255) justifie ainsi la création d'une fonction publique locale : « les collectivités locales ne pourront faire face à l'Etat et à leurs tâches que si elles ont les moyens indispensables en hommes. On n'attirera les talents dans les administrations locales que par une équivalence de statut avec l'Administration d'Etat. C'est pourquoi il faut créer une véritable fonction publique locale tout à fait comparable à la fonction publique nationale tant en termes de formation initiale et permanente, de schémas de carrière, que de rémunération et d'avantages sociaux ».

que l'opposition y voit un risque de « placage de dispositions », qu'elle estime déjà fort contraignantes, d'un statut général des fonctionnaires sur le cadre régional, et que son hostilité traduit la crainte d'un inflexionnement du dynamisme de l'institution³⁰.

Un tel développement des moyens en personnel n'est cependant possible que s'il s'accompagne corollairement d'une augmentation des ressources de la Région.

2) L'augmentation des ressources de l'institution régionale

Le budget de la Région est en accroissement quasi-exponentiel depuis 3 ans. D'environ 270 millions de francs en 1983, il sera de 452 millions de francs en 1984, selon le projet de budget primitif pour 1984, ce qui traduira une hausse de 67,5 % des ressources régionales³¹.

Les recettes fiscales (taxe sur les permis de conduire, taxe sur les cartes grises, taxe sur les droits de mutation et de publicité foncière, taxe additionnelle aux impôts locaux) constituent la source de financement la plus importante de l'E.P.R., avec un peu plus de 320 millions de francs, l'emprunt et les remboursements et participations totalisent respectivement 94 et 38 millions de francs³². Parmi les recettes fiscales, seule la taxe additionnelle aux impôts directs locaux augmente de façon considérable : le projet de budget primitif pour 1984 prévoit qu'elle subira un accroissement de 185 % par rapport aux prévisions du budget 1983, passant ainsi de 72,5 à près de 207 millions de francs³³. Un tel accroissement est ainsi justifié par le rojet de budget primitif pour 1984 : la taxe additionnelle aux impôts directs locaux est « la seule au niveau des recettes fiscales, qui permette une augmentation substantielle de son rendement sans toutefois peser trop lourdement au niveau de chaque contribuable »³⁴. Selon les prévisions pour 1984, cette taxe totalisera 45,8 % des recettes budgétaires alors qu'elle ne devait représenter que

30. Cette hostilité peut s'expliquer, pour partie, par l'origine socio-professionnelle des représentants de l'opposition (voir supra).

31. *Projet de budget primitif pour l'exercice 1984, op. cit.*, p. 3.

32. Selon le *Projet de budget...*, *op. cit.*, p. 261.

33. L'augmentation de cette taxe est de 847 % entre 1979 et 1984.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Prévision du budget ..	21 500 000	21 850 000	24 909 000	44 990 000	72 606 000	206 927 000
Réalisation	21 843 983	22 112 782	25 307 709	45 463 316	—	—
Accroissement en % ..	—	+ 0,03 %	+ 12,5 %	+ 77,5 %	+ 60 %	+ 15 %
		(1)	(1)	(1)	(1)	(2)

(1) Calcul du montant prévu par le budget par rapport à la réalisation de l'année précédente.

(2) Calcul du montant prévu par le budget par rapport à la prévision de l'année précédente.

(3) In *Projet de budget...*, *op. cit.*, p. 267.

34. *Ibid.*

26,9 % de ces recettes en 1983³⁵. Quant aux autres taxes, elles sont en voie de stagnation pour les taxes sur les permis de conduire³⁶ et sur les cartes grises³⁷, voire de régression pour la taxe sur les droits de mutation ou de publicité foncière³⁸.

Cette progression constante du budget de l'E.P.R. n'éteint cependant pas les demandes émises par les élus d'augmentation des ressources de la région : dans une proportion presque égale à celle de 1981, plus de 85 % des conseillers régionaux, tous groupes politiques confondus, sont favorables à cette augmentation³⁹. Une telle revendication reste cependant problématique de la part des conseillers communistes, puisqu'ils ont, le 5 décembre 1983, refusé de voter le budget, arguant du fait que celui-ci comportait une hausse considérable de la fiscalité⁴⁰.

Quant aux moyens précis pour accroître ces ressources, les conseillers régionaux apparaissent politiquement divisés⁴¹. Certes, un consensus relatif se dégage sur le transfert de taxes étatiques — 81 % des élus

35. Prévisions 1983, *ibid.* A titre de comparaison, la taxe additionnelle aux impôts locaux directs prévue par le budget primitif de la Région Basse-Normandie pour 1983, s'élève à 65 millions de francs, et représente 35,7 % des recettes budgétaires (montant total du budget primitif pour 1983 : 182 millions de francs), in *LIR, Liaisons-Informations-Région*, Revue d'information économique du Conseil régional de Basse-Normandie, n° 26, mai 1983, pp. 36-37.

36. Montant selon le budget primitif pour l'exercice 1984 : 5,3 millions de francs (*op. cit.*, p. 264).

37. Montant, selon le budget primitif pour l'exercice 1984 : 60,2 millions de francs (*op. cit.*, p. 265).

38. — 5,5 % selon le budget primitif pour l'exercice 1984, par rapport aux réalisations 1983 et — 7,5 % par rapport aux prévisions de la même année. Cette taxe a progressé de 6,65 % de 1980 à 1981 et de 1,95 % seulement, de 1981 à 1982, in *Projet de budget...*, *op. cit.*, p. 266. Montant selon le budget primitif pour 1984 : 48 millions de francs.

39. Question : « Etes-vous favorable à l'augmentation des ressources de la Région ? : »

	Ensemble 1981	Rappel 1981	PCF	Rappel 1981	PS	Rappel 1981	Opposition 1981	Rappel 1981
Oui	85,5 %	92 %	100 %	92 %	87,5 %	100 %	72 %	94,5 %
Non	9,5 %	8 %	—	8 %	12,5 %	—	14 %	5,5 %
Non réponse ..	5 %	—	—	—	—	—	14 %	—
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Moyenne RPR-UDF.

40. Les élus communistes ainsi que ceux de l'opposition ont donc voté par 24 voix contre 19, une motion demandant le report, sine die de la réunion du Conseil régional, *Le Monde*, 7 décembre 1983, p. 8. Le budget a néanmoins été adopté le 12 décembre 1983, in *Le Courrier Picard*, 13 décembre 1983.

41. Question : « Par quels moyens ? : »

	Ensemble	PCF	PS	Opp.
Augmentation des impôts régionaux	24 %	—	62,5 %	—
Subventions étatiques	66,5 %	83 %	50 %	72 %
Nouveaux impôts régionaux	5 %	—	12,5 %	—
Transferts de certaines taxes	81 %	100 %	87,5 %	57 %
Emprunts	43 %	100 %	25 %	14 %
Autres	—	—	—	—
Non réponse	14 %	—	12,5 %	28,5 %

répondants sont en accord sur ce moyen financier — ainsi que sur un accroissement des subventions de l'Etat — 66,5 % des répondants se prononcent en faveur de cette ressource. Une partie des élus choisit, en outre, l'emprunt comme forme de financement (43 %) ; l'analyse fait, toutefois, clairement ressortir que, parce qu'ils optent unanimement pour l'emprunt, les conseillers communistes forment la majorité de ces élus. En revanche, seuls les conseillers socialistes acceptent l'idée d'une augmentation des impôts régionaux (40). Pour sa part, l'opposition se prononce catégoriquement, alors qu'elle l'envisageait encore en 1981, contre une telle éventualité, à plus forte raison contre la création de nouveaux impôts régionaux. Enfin, certains élus (9,5 %) qui appartiennent tous au groupe communiste, demandent une réforme de la fiscalité locale.

Ainsi favorables à un développement des ressources de la Région, les conseillers régionaux sont très partagés sur la question de l'aide aux entreprises en difficulté ; et notamment sur la nature de l'entreprise à privilégier⁴².

Il est néanmoins possible de dégager plusieurs profils d'entreprises en difficulté qui devraient être privilégiées par la Région : d'abord, les « entreprises productives, créatrices d'emplois, investissant elles-mêmes dans les secteurs clés pour la relance industrielle de la Région »⁴³, mais aussi les entreprises aux « créneaux porteurs » et « d'avenir », les PME-PMI, les entreprises exportatrices, enfin les entreprises agro-alimentaires. Les élus sont, par ailleurs, beaucoup plus réservés quant aux formes précises d'intervention et d'aide à ces entreprises en difficulté : si certains conseillers proposent quelques instruments privilégiés, notamment les systèmes de prêts et de garanties, la majorité d'entre eux (52 %) ne donne aucune réponse.

Par ailleurs, le principe d'une participation financière de la Région au sein d'organismes tels que la Banque de Picardie, la SICOMIR, la SDR, semble majoritairement accepté, surtout pour cette dernière ; en effet, 76 % des conseillers répondants (contre 14 % seulement) — ils sont 100 % au PCF, 75 % au PS et 57 % à l'opposition — se prononcent pour la participation à la SICOMIR, la Banque de Picardie ne

Rappel 1981	Ensemble	PCF	PS	RPR	UDF
Augmentation des impôts régionaux existants	12 %	—	11 %	12,5 %	28 %
Création de nouveaux impôts ..	12 %	—	11 %	25 %	21 %
Transferts de l'Etat	60 %	63 %	78 %	50 %	42 %
Autres moyens	12 %	31 %	—	12,5 %	—
Sans opinion	4 %	6 %	—	—	9 %
Total	100 %				

Ces pourcentages tiennent compte du fait que plusieurs conseillers ont pu choisir plusieurs formes de financement.

42. Question : « La loi autorise désormais les régions à aider les entreprises en difficulté. Selon vous, quel type d'entreprise doit être privilégié ? » « Par quels moyens ? ». Le nombre de non réponse et de sans opinion est de 14,5 %.

43. Réponse de plusieurs conseillers communistes.

tionnent et explicitent les formes de développement de ces organismes : seuls les conseillers communistes donnent quelques éléments de réponse, estimant qu'à l'heure actuelle, les agences pâtissent d'un mauvais fonctionnement démocratique, et réclament, pour pallier cet inconvénient, un « fonctionnement garantissant l'efficacité et la démocratie, c'est-à-dire la participation des partenaires, l'organisation des travailleurs à la direction de ces agences ».

L'ensemble de ces transformations et aménagements du pouvoir régional pose la question des rapports de la Région avec les institutions préexistantes.

C) *Le positionnement de la Région par rapport aux institutions préexistantes*

Les transformations du pouvoir régional bouleversent et modifient de fait les rapports de la Région avec la Commune, le Département et l'Etat d'une part, avec l'institution préfectorale et l'administration de l'Etat dans la Région d'autre part, avec les institutions environnantes enfin, avec lesquelles l'E.P.R. est amené à entretenir des relations immédiates. Il est intéressant, à cet égard, d'analyser comment les conseillers régionaux perçoivent ces nouveaux rapports.

1) *Le positionnement de la région par rapport aux échelons communal, départemental et étatique*

L'insertion du niveau régional sur les niveaux communal, départemental et étatique a parfois été présentée comme parasitaire.

Nous avons d'abord demandé aux conseillers régionaux de croiser les niveaux d'intervention prioritaires pour dix-neuf secteurs (transports ferroviaires, routes, logement, etc.)⁴⁷, avec les quatre échelons de décision que sont la commune, le département, la région et l'Etat comme suit :

Note de lecture :

Le tableau se lit comme suit : pour les transports ferroviaires, les échelons « communal » et « départemental » ne sont considérés comme optimaux pour aucun groupe ; 25% des répondants communistes et 60% des répondants socialistes citent la région comme échelon prioritaire ; l'ensemble des répondants de l'opposition considère que ce domaine ressort prioritairement à l'Etat. Les pourcentages obtenus intègrent le nombre des répondants et les éventuels classements « ex æquo ».

47. Voir tableau n° 12.

Tableau 12

Niveaux	Echelons			COMMUNE			DEPARTEMENT			REGION			ETAT		
Transports ferroviaires									25	60		75	40	100	
Routes					33	33		50	67	17	50			50	
Logement	100%	71%	50			17		29						33	
Urbanisme	100%	100%	80			20									
Système de santé					40	17		20			100	40	83		
Prévention sanitaire et sociale		33	20	100%	67	20			20					40	
Éducation : équipement	25	28	20	25	28		25	28	20	25	16	60			
Éducation : programmes					16	20		16	20	100	68	60			
Police					16						100	84	100		
Aide sociale	50%	16	40	50%	54	20						30	40		
Travail - emploi			20					25	43	20	75	57	60		
Tourisme		16				20		84	60	100			20		
Aide aux entreprises					16	20		42	20	100	42	60			
Implantation d'entreprises	33%	34	40		16	40	33	50		33			20		
Commerce	100%	80	80		20									20	
Action culturelle		42	60			20		42		100	16	20			
Artisanat		49	80		17		100	17			17	20			
Protection de l'environnement		33	40					17	20	100	50	40			
Équipements sportifs	100%	57	20			40		28	20		15	20			
		PC	PS	Opp	PC	PS	Opp	PC	PS	Opp	PC	PS	Opp		
Moyenne	27%	29%	29%	9%	17%	16%	13%	29%	11%	51%	25%	44%			

PCF : 2 « Non réponse » (NR)

PS : 1 NR

Opp. : 1 NR

Ce tableau comportant au total soixante-seize cases (19 × 4), peut donner lieu, soit à une lecture horizontale (pour tel secteur, tel échelon apparaît prioritaire), ou verticale, ce qui donne un indicateur de plus ou moins grande centralisation.

Une lecture horizontale du tableau nous révèle que les conseillers perçoivent la Région comme instance d'intervention optimale dans les trois secteurs que sont les routes, le tourisme et l'implantation d'entreprises. A l'inverse, la police, la prévention sanitaire et sociale, l'aide sociale, le commerce et l'urbanisme n'apparaissent visiblement pas comme

devant ressortir de la compétence de la Région. Au total, l'Etat devrait selon les élus régionaux, garder la maîtrise des transports ferroviaires, du système de santé, des programmes d'éducation, de la police ; au département devraient revenir la prévention sanitaire et sociale et l'aide sociale ; enfin, la commune serait chargée de l'urbanisme, de l'aide sociale (en collaboration avec le département), du commerce et des équipements sportifs.

Si l'on pratique une lecture du tableau par groupe politique, l'aide aux entreprises, l'implantation d'entreprises, l'artisanat sont trois secteurs qui traduisent une ligne de fracture nette entre une gauche favorable à l'intervention régionale, et une opposition en désaccord sur ce point.

Enfin, la lecture verticale du tableau révèle que, sur les dix-neuf niveaux d'interventions proposés, l'Etat demeure l'acteur privilégié et optimal pour sept d'entre eux, selon l'ensemble des élus, la commune apparaissant comme le second acteur pour cinq d'entre eux, la région et le département ensuite pour trois d'entre eux⁴⁸. Le groupe communiste et l'intergroupe de l'opposition choisissent l'Etat comme acteur optimal dans huit secteurs en moyenne, le groupe socialiste dans cinq secteurs seulement. La Région n'est perçue comme milieu d'intervention privilégié que dans deux secteurs en moyenne par les élus communistes et d'opposition, alors que les conseillers socialistes la retiennent comme telle dans cinq secteurs⁴⁹. En dernière analyse, la distribution souhaitée des responsabilités apparaît très dispersée pour les socialistes et concentrée aux extrêmes (Etat ou commune) pour l'opposition et les communistes.

2) Les rapport de la Région avec les administrations préexistantes

Quant à l'institution préfectorale, les changements induits par la loi du 2 mars 1982 semblent être entrés sans difficulté dans les représentations. Les conseillers régionaux attribuent généralement au Préfet de région, à l'issue du processus de décentralisation, un rôle de représentant de l'Etat et du pouvoir central, de responsable des services de l'Etat dans la Région, de maintien du lien entre l'Etat et la Région et de garant de l'unité nationale⁵⁰, le tout étant parfaitement conforme à une inter-

48. Les moyennes précises du nombre des niveaux retenus pour chaque échelon sont les suivantes : Etat = 6,5 ; commune = 4,7 ; région = 3,4 ; département = 2,5.

49. Les moyennes précises du nombre de niveaux retenus pour chaque échelon, par groupe politique sont les suivantes :

	PCF	PS	Opposition
Etat	8,5	4,5	7,7
Région	2,25	5,3	1,8
Département	1,5	3	2,5
Commune	4,5	4,9	4,7

50. Question : « A l'issue du processus de décentralisation, quel rôle attribueriez vous au préfet de Région ? »

prétation orthodoxe des nouveaux textes. Quelques élus d'opposition estiment néanmoins que le Préfet de Région n'aura, en dernier ressort, qu'un « rôle réduit au rang d'un chef de service régional pour le compte de l'Etat ». Quoiqu'il en soit, une proportion importante d'élus régionaux (71,5 %) toutes tendances politiques réunies, jugent les rapports entre l'administration de l'Etat et l'administration régionale, satisfaisante ⁵¹. Ce consensus est moins net lorsqu'on examine l'impact que sont susceptibles d'engendrer les transformations du pouvoir régional sur les trois niveaux d'administration préexistants et potentiellement concurrents que sont la commune, le département et l'Etat ⁵². Un nombre appréciable de conseiller (47,5 %) semble penser que la transformation de la région en collectivité territoriale de plein exercice aboutira à une diminution des pouvoirs de l'Etat. La même chose vaut, dans une moindre mesure, pour le département : 38 % des élus estiment que celui-ci verra ses pouvoirs amoindris. En revanche, la commune leur paraît moins affectée par cette réorganisation, puisque 14 % d'entre eux seulement prévoient que ses pouvoirs seront diminués. Par ailleurs le groupe communiste s'abstient de porter un quelconque jugement sur ce rééquilibrage, certains de ses membres estimant, toutefois, que l'ensemble de ces transformations aboutira à une redistribution des pouvoirs de l'Etat.

3) Les rapports de la Région avec les institutions locales préexistantes

Dans le cadre de ses activités et de sa politique, l'E.P.R. est amené à rechercher et entretenir des contacts avec d'autres institutions locales environnantes, qui peuvent enrichir son action. Nous avons, en conséquence, posé la question suivante aux conseillers régionaux : « Avec quelles institutions et quels organismes le Conseil Régional devrait-il

51. Question : « Les rapports entre l'administration de l'Etat dans la Région et l'administration régionale vous semblent-ils satisfaisants ? »

	Ensemble	PCF	PS	Opp.
Oui	71,5 %	50 %	87,5 %	71,5 %
Non	9,5 %	16,5 %	12,5 %	—
Non réponse	19 %	33,5 %	—	28,5 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

52. Question : « La Région sera bientôt transformée en collectivité territoriale. Estimez-vous que cette transformation va aboutir à : »

	Ensemble	PCF	PS	Opp.
— Une diminution des pouvoirs des communes	14 %	—	12,5 %	28,5 %
— Une diminution des pouvoirs des départements	38 %	—	37,5 %	71,5 %
— Une diminution des pouvoirs de l'Etat	47,5 %	—	87,5 %	43 %
— Non réponse	28,5 %	100 %	—	—

développer ses contacts en priorité ? »⁵³. Il ressort d'une analyse des classements effectués par les répondants, que les élus régionaux retiennent en priorité le développement des contacts avec, en premier lieu, le Comité Economique et Social, puis avec les Conseils Généraux des trois départements composant la région (Aisne, Oise, Somme), avec les syndicats de salariés, l'Université de Picardie, la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie, enfin avec le Comité d'expansion. On remarquera, au passage, que les élus jugent relativement peu important le développement des contacts avec les Conseils Régionaux voisins, et on n'omettra pas de rappeler qu'en 1981, les conseillers régionaux privilégiaient le développement des contacts avec les syndicats de salariés, l'Université de Picardie, les organisations agricoles, la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie et le Comité d'Expansion.

En réalité, seul le Comité Economique et Social rassemble un réel consensus de la part des trois groupes. Les socialistes désirent privilégier davantage les contacts avec les conseils généraux des trois départements, l'opposition avec ces mêmes organismes et avec la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie, les communistes avec les syndicats de salariés.

S'agissant précisément du Comité Economique et Social, sa composition n'est essentiellement remise en cause que par le groupe communiste et une partie des conseillers socialistes, qui lui reprochent son caractère insuffisamment représentatif des salariés, et, par là, la sur-représentation des organisations patronales, et, plus accessoirement, son manque de moyens, un peu moins de la moitié des élus s'estimant satisfaits de cette composition (43 %) ⁵⁴. En revanche, son rôle est jugé insuffisant par

53. Question : « Avec quelles institutions et quels organismes le Conseil régional devrait-il développer ses contacts en priorité ? » Etablir un ordre de priorité :

Ordre de classement	Ensemble	PCF	PS	Opp.
— Université de Picardie	9 4 ^e	5	3	1
— Comité économique et social	28 1 ^{er}	7	10	11
— Chambre régionale de commerce ..	7 5 ^e	—	—	7
— Conseils généraux des 3 départ.	22 2 ^e	—	11	11
— Chambre régionale d'agriculture ..	2 8 ^e	—	—	2
— Comité d'expansion	5 6 ^e	—	1	4
— Conseil régionaux voisins	3 7 ^e	—	3	—
— Syndicats de salariés	14 3 ^e	12	2	—
— Organisations agricoles	1 9 ^e	—	1	—
— Organisations patronales	1 9 ^e	—	1	—
Rappel 1981	Ensemble	PCF	PS	Opp.
— Syndicats de salariés	1	1	2	4
— Université de Picardie	2	2	1	3
— Organisations agricoles	3	3	7	7
— Chambre de commerce	4	4	4	1
— Comité d'expansion	5	5	6	2
— Chambre régionale d'agriculture ..	6	6	5	6
— Organisations patronales	7	7	8	5
— Conseil rég. Nord/Pas-de-Calais ..	8	8	3	8

54. Question : « La composition du Comité économique et social vous paraît-elle satisfaisante ? : »

	Ensemble	PCF	PS	Opp.
Oui	43 %	—	50 %	72 %
Non	43 %	100 %	25 %	14 %
Non réponse	14 %	—	25 %	14 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

les conseillers d'opposition, qui voient peut-être en cet organisme, un contre-pouvoir, et plutôt satisfaisant par les socialistes, les élus communistes ne se prononçant pas⁵⁵.

En dernière analyse, les transformations induites par la loi du 2 mars 1982 ne semblent pas choquer les conseillers régionaux de Picardie, qui estiment, dans leur grande majorité (57 %) que la réforme entreprise depuis mai 1981 se déroule à un bon rythme⁵⁶. Si un seul élu régional pense que ladite réforme va trop vite, il s'en trouve 38 %, dont plusieurs conseillers d'opposition et l'ensemble du groupe communiste, pour juger qu'elle va trop lentement. Quant aux membres du groupe socialiste, ils estiment unanimement que la réforme avance à un bon rythme.

De fait, la loi du 2 mars 1982 semble être acceptée par la plus grande partie des élus régionaux (72 %) ⁵⁷, malgré la persistance d'un clivage entre l'ensemble de la gauche et l'opposition qui considère que cette loi devrait être révisée. Si les membres du groupe communiste se prononcent unanimement contre une telle révision, ils n'en estiment pas moins, pour la plupart, qu'il manque les moyens nécessaires pour appliquer la réforme.

Si, en conséquence, les transformations du pouvoir régional paraissent globalement acceptées, quel peut être, selon les Conseillers régionaux, l'impact d'une telle mutation sur l'identité régionale ?

*
**

III. — L'IMPACT DE LA REFORME SUR L'IDENTITE REGIONALE

Si la réforme régionale a incontestablement eu pour effet de renforcer le pouvoir régional et d'accroître les enjeux régionaux, il reste à s'interroger sur l'impact qu'elle a eu sur l'identité de la Picardie. L'identité régionale

55. Question : « Le Comité économique et social vous paraît-il jouer un rôle : »				
	Ensemble	PCF	PS	Opp.
— Trop important	5 %	—	12,5 %	—
— Satisfaisant	38 %	—	75 %	28,5 %
— Pas assez important	33 %	16,5 %	12,5 %	71,5 %
— Non réponse	24 %	83,5 %	—	—
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
56. Question : « La réforme régionale va-t-elle, à votre avis : »				
	Ensemble	PCF	PS	Opp.
— Trop vite	5 %	—	—	14,5 %
— A un bon rythme	57 %	—	100 %	57 %
— Trop lentement	38 %	100 %	—	28,5 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
57. Question : « Serait-il souhaitable, à votre avis, de réviser la loi du 2 mars 1982 ? : »				
	Ensemble	PCF	PS	Opp.
Oui	14,5 %	—	—	43 %
Non	72 %	100 %	100 %	14 %
Non réponse	14,5 %	—	—	43 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

est constituée « par les traits communs et spécifiques à l'ensemble des éléments constitutifs d'une région ». Négativement, elle suppose une différenciation avec l'extérieur qui permet de la distinguer des autres régions et de l'Etat ; positivement, elle exige que ses habitants aient conscience d'avoir des intérêts communs à défendre⁵⁸.

Or, si comme le montre bien P. Bourdieu⁵⁹, les frontières des régions sont le résultat de luttes entre les acteurs sociaux pour imposer comme légitime leur vision du monde social à travers un principe de classement se matérialisant, entre autre, par une division arbitraire de l'espace⁶⁰ (qui ne tient pas forcément compte des différences et des identités pré-existantes), la production et le développement d'une identité par la région est pour elle un enjeu essentiel et une impérative nécessité. L'identité est en effet une force mobilisatrice importante, en ce qu'elle conduit les individus à s'identifier aux actions et aux luttes menées par l'institution et à les reconnaître comme légitimes⁶¹ ; les soutiens qu'elle reçoit, renforcent naturellement sa capacité d'action, et lui permettent d'obtenir un rapport de force plus favorable face aux institutions concurrentes (Etat, départements, communes). Le renforcement de l'autonomie passe donc aussi par l'appropriation d'une « identité légitime », publiquement affirmée et officiellement reconnue.

L'identité régionale de la Picardie est généralement considérée comme faible et a été largement controversée (1) ; mais la mise en œuvre de politiques régionales contribue à sa construction et à son développement qui reste oblitéré par les incertitudes sur l'avenir de la réforme régionale (2).

A) *Une identité incertaine et controversée*

Le contexte picard n'est pas particulièrement propice à un développement rapide et facile d'une identité régionale du fait des faiblesses structurelles qu'enregistre la Picardie. De plus, le mode de désignation des conseillers régionaux les soumet à une logique départementale qui a longtemps mis à la production d'une véritable solidarité régionale. Ceci

58. J. Chevallier, « La réforme régionale », *Le pouvoir régional*, C.U.R.A.P.P./G.R.A.L./P.U.F., 1982, p. 169.

59. P. Bourdieu, « L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion sur l'idée de Région », *L'identité*, A.R.S.S., n° 35, 1980, p. 63 et ss.

60. Faisant pièce des critères prétendument naturels ou objectifs du découpage régional qui résulte en fait d'un acte d'autorité. L'idée de frontière naturelle est aussi critiquée par M. Korinman et M. Ronai, « Les idéologies du territoire », in F. Chatelet, *Histoire des idéologies*, Hachette, 1978, t. III, pp. 229 et ss.

61. Ceci correspond bien à la seconde partie de la définition que M. Hauriou donne de l'institution pour qui elle est « une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures », *Théorie de l'institution et de la fondation*, Bloud et Gay, 1925, pp. 10 et ss.

s'est accompagné d'une critique virulente du découpage régional qui n'est plus actuellement contesté.

1) Les faiblesses structurelles

Michèle et Jean Sellier notaient en 1973, dans leur *Guide politique de la Picardie*⁶², que la conscience d'une spécificité picarde était particulièrement faible dans la région. Cette observation s'appuie sur un certain nombre de faits tangibles. D'abord, la Picardie administrative⁶³ n'a pas de frontières coïncidentes avec la Picardie historique ou linguistique. L'identité régionale ne peut se fonder que marginalement sur ces vecteurs particulièrement importants de l'identité que sont une langue et une histoire commune. En effet, l'aire d'extension de la langue picarde n'a fait que se réduire au profit du francien puis du français, au point que les habitants du sud de la région n'ont qu'une notion très floue de cette communauté linguistique qui leur est devenue étrangère⁶⁴. Quant à l'histoire de la Région, elle a été largement tributaire des contingences guerrières qui ont modelé et remodelé les frontières de cette province dépourvue de parlement⁶⁵. Ajoutons à cela le fait qu'aucun quotidien régional (le *Courrier Picard* n'est lu pour l'essentiel que dans le département de la Somme et le nord de l'Oise) n'est diffusé à ce jour dans toute la Région, et qu'il est encore impossible de recevoir les émissions régionales de FR3 Picardie dans certaines zones (en particulier le sud de l'Oise). La faiblesse des vecteurs d'unification régionale vient s'ajouter à l'absence d'une conscience régionale préexistante.

Ensuite, les départements constitutifs de la Région subissent l'attraction contradictoire des Régions voisines : l'Île-de-France et Paris pour le sud de l'Oise⁶⁶, la Champagne-Ardenne pour le département de l'Aisne, le Nord-Pas-de-Calais et Lille pour le nord de la Somme. Le tracé des voies de communication, et particulièrement des voies ferrées, soumet directement les zones périphériques à l'attraction des grandes villes (Paris et Lille) des régions voisines. En contrepartie les liaisons ferrées internes à la Région sont peu nombreuses, vétustes et lentes⁶⁷ : l'ensemble, au lieu de favoriser l'homogénéisation de la Région, ne fait que renforcer son cloisonnement interne.

62. M. et J. Sellier, *Guide politique de la Picardie, Aisne, Oise, Somme*, Tema Action, 1973.

63. Décret 873 du 30 juin 1955 sur les programmes d'action régionale et arrêté du 28 novembre 1956 découpant la France en 22 Régions de programme.

64. Voir sur ce point Picardie : de la nation à la région, *Le Courrier Picard*, 18 mai 1982.

65. La Picardie du XVI^e siècle à la Révolution englobait la Somme, une bonne partie de l'Aisne, le nord de l'Oise et une large bande de littoral du Pas-de-Calais.

66. Jean Legendre, maire de Compiègne, dans un article intitulé Pour l'unité de la Picardie, constatait que trente Compiégnois se rendent chaque jour par le train à Amiens alors que neuf cents vont à Paris. Le même constat pourrait être fait pour Creil, Beauvais ou Méru. *Le Courrier Picard*, 9 octobre 1982.

67. La Région consciente de cette situation a entrepris de rénover les lignes de chemin de fer en les électrifiant (Amiens-Rouen et Persan-Beaumont-Beauvais) et en achetant en accord avec la SNCF du matériel ferroviaire neuf.

Enfin, les déséquilibres entre les trois départements constitutifs de la Région ont tendance à s'accroître. L'évolution démographique telle qu'elle ressort du dernier recensement en témoigne. Alors que la Picardie augmentait globalement sa population de 3,7 % de 1975 à 1982, le département de l'Aisne ne connaissait qu'un accroissement de 0,1 %, celui de la Somme de 1 % et celui de l'Oise de 9,2 %⁶⁸. Tandis que le nord de l'Aisne est frappé par un exode rural important, le sud de l'Oise attire une population de plus en plus nombreuse. Ces déséquilibres démographiques traduisent bien la différence de dynamisme entre les départements, qui se manifeste aussi par des disparités de salaires importantes⁶⁹.

A ces déséquilibres s'ajoute le grave retard de la Picardie dénoncé depuis longtemps par les élus régionaux, toutes tendances politiques confondues⁷⁰, et qui la place dans le peloton de queue des régions françaises dans la plupart des domaines⁷¹.

Les écarts de dynamisme entre les départements sont importants et les déséquilibres nettement perçus par les élus régionaux. La moitié d'entre eux estime qu'un département, presque toujours l'Oise et jamais l'Aisne, joue un rôle plus important que les autres, appréciation confirmée au plan économique, mais non au plan culturel.

Alors que quelques régions ont pu s'appuyer sur une conscience régionale préexistante, fondée sur des traditions culturelles anciennes, une histoire commune, voire même une langue (Corse, Bretagne...), pour se donner une identité ; que d'autres se développent dans un ensemble sociologiquement et politiquement différencié, caractérisé par des solidarités économiques fortes ((Nord-Pas-de-Calais) et parviennent ainsi facilement à l'unité, certaines régions, comme la Picardie ne peuvent ni utiliser une conscience régionale latente, qui fait ici défaut, ni bénéficier des facilités qu'une relative homogénéité socio-économique apporte à la formation d'une identité régionale. L'identité picarde n'était pas à reconquérir lorsque la Région a émergé en 1972 ; elle était à construire⁷².

68. Voir sur ce point *Agir en Picardie*, n° 5 de septembre 1982, pp. 14-15. Il est important de constater que ceci correspond à une accentuation des écarts en nombre : l'Oise a désormais 662 200 habitants, la Somme 543 600, et l'Aisne 534 200.

69. Sur ces disparités voir l'enquête du *Courrier Picard* du 18 novembre 1983, De la Thiérache au sud de l'Oise ! Un abîme.

70. Ceci a conduit les élus régionaux à adopter à l'unanimité en septembre 1981 un plan de rééquilibrage. M. Mauroy lors de sa visite en Picardie en janvier 1982 devait d'ailleurs déclarer qu'il y avait « péril en la demeure », *La Voix du Nord*, 12-1-1982, et interview de P. Mauroy au *Courrier Picard* du 11-1-1982.

71. Voir sur ce point *La Voix du Nord*, La Picardie ne veut plus être une Région sous-développée, 11-1-1982.

72. Il faut noter à ce propos que les revendications régionalistes picardes étaient, de ce fait relativement peu nombreuses et mal articulées. La Picardie n'a longtemps connu qu'une « intégration passive dans les institutions que l'Etat met en place » (J.-A. Mazères, *La Région : Espace/Pouvoir*, in *Centre, périphérie, territoire*, publication du C.U.R.A.P.P., p. 249). Les revendications périphériques régionalistes étaient d'autant plus faibles que la conscience régionale l'était aussi. Ajoutons que l'institution régionale était contestée en tant que telle par des personnalités picardes qui y ont joué un rôle important tel que Max Lejeune. Voir sur cette critique, le *Courrier Picard*, 13-11-1981 : Un plaidoyer de Max Lejeune pour le préfet et le département. Un réquisitoire contre la Région.

Malgré les faiblesses structurelles du contexte picard, les conseillers régionaux sont de moins en moins nombreux à considérer que la Picardie n'a aucune identité : 40 % en 1981, 19 % en 1983. Cependant les incertitudes n'en demeurent pas moins importantes puisque 35 % des conseillers déclarent n'avoir aucun point de vue sur la question⁷³.

Si l'identité économique de la Région est de plus en plus admise (par 62 %), l'existence d'une identité culturelle n'est largement reconnue que par les élus communistes, tandis que l'opposition ne la perçoit pas du tout⁷³.

Néanmoins les 3/4 des élus disent avoir constaté un développement de la conscience régionale comme le montre le tableau suivant :

Tableau 13

« Avez-vous constaté un développement de la conscience régionale ? »

	Ensemble		PC		PS		Opp.	
	1981-1983	1981-1983	1981-1983	1981-1983	1981-1983	1981-1983	1981-1983	1981-1983
Oui	60 %	76 %	65 %	100 %	50 %	75 %	42,5 %	57 %
Non	40 %	24 %	35 %	0 %	50 %	25 %	57,5 %	43 %

Les clivages entre groupes politiques font apparaître une différence d'appréciation entre les élus communistes unanimes à constater ce développement (qu'ils attribuent d'ailleurs essentiellement à l'action de leur parti et à leur influence au Conseil Régional lorsque R. Maillet était Président), les socialistes étant un peu plus partagés sur ce constat.

Ce constat nuancé d'un développement de la conscience régionale, par les conseillers régionaux, ne s'accompagne pas pour autant, de l'aveu même des élus, d'une meilleure perception de l'action de la Région par leurs électeurs : pour la moitié d'entre eux, les initiatives de l'Établissement public régional ne sont pas mieux perçues par les habitants de la Région⁷⁴. Ce qui laisse penser que d'autres institutions contribuent

73. A la question : « La Picardie a-t-elle selon vous une identité culturelle ? une identité économique ? aucune identité ? », les réponses sont les suivantes (oui) :

	Ensemble	PS	PC	Opp.
Identité culturelle	38 %	37 %	83 %	0 %
Identité économique	62 %	37 %	83 %	71,5 %

Il est possible de comparer la réponse à la dernière question avec les résultats de 1981 :

	Ensemble		PS		PC		Opp.	
	1981 - 1983	1981 - 1983	1981 - 1983	1981 - 1983	1981 - 1983	1981 - 1983	1981 - 1983	1981 - 1983
Aucune identité	40 %	19 %	50 %	37 %	0 %	0 %	65 %	14 %

74. Question : « Vos contacts avec vos électeurs vous permettent-ils de dire que l'action de la Région est désormais mieux perçue ? »

	Ensemble	PC	PS	Opp.
Oui	47,5 %	16,5 %	75 %	42 %
Non	47,5 %	67 %	25 %	58 %
Non réponse	5 %	16,5 %	—	—

au développement de l'identité régionale en dehors de l'EPR lui-même les élus citant comme facteurs de la cohésion régionale : la télévision et les radios régionales, les syndicats de salariés, la presse régionale, les partis politiques, la chambre régionale de commerce et d'industrie.

Au total, le bilan reste mitigé. La Picardie est encore à la recherche de son identité qui demeure fragmentaire et incertaine. Ceci est confirmé par les déclarations des responsables régionaux qui présentent toujours l'identité régionale comme quelque chose à venir et à construire. C'est un devenir qui n'a pas encore de réalité concrète, et ce n'est pas un hasard si à chaque fois qu'il en est question, ils emploient un temps du futur ⁷⁵.

A ces faiblesses structurelles qui pèsent sur la cristallisation d'une identité régionale, se sont ajoutées pendant longtemps les faiblesses de l'institution régionale elle-même.

2) Les faiblesses de l'institution

Les institutions régionales ont été, par leur mode de construction, rendues dépendantes du cadre départemental. La composition du Conseil Régional, comprenant au moins 30 % de représentants des Conseils Généraux ⁷⁶, le soumet de fait à une logique départementale ⁷⁷. Cependant, si les comportements des élus régionaux sont imprégnés par cette logique départementale ⁷⁸, la pratique institutionnelle et le renforcement des compétences régionales les conduit de plus en plus à vouloir s'inscrire dans une logique régionale autonome ⁷⁹ et échappant au « réflexe » départemental, ce qui correspond à l'émergence d'un intérêt régional. On peut d'ailleurs remarquer qu'au-delà des clivages politiques et des intérêts départementaux ou communaux dont sont porteurs les Conseillers

75. En voici quelques exemples : *Agir en Picardie*, n° 3, avril 1982, p. 20, article de R. Dosières, « Les moyens d'agir » : « La Picardie avec un Président socialiste commence à exister » (...) « Ainsi peu à peu les habitants de l'Aisne, de l'Oise et de la Somme tisseront des liens nouveaux faisant de la Picardie une réalité vécue ». M. Tournay dans *Agir en Picardie*, n° 7, p. 3 : « Et c'est dans l'effort de tous dans la participation et la prise de conscience de tous à la construction d'un plan pour notre région que l'idée régionale se renforcera en Picardie et que l'unité régionale deviendra une réalité concrète. » Nous soulignons dans ces extraits tout ce qui révèle a contrario l'inexistence actuelle de l'identité régionale.

76. Article 5 de la loi du 5 juillet 1972. Il faut tenir compte aussi du cumul des mandats qui accroît encore le nombre des conseillers généraux dans les Conseils régionaux.

77. F. Rangeon dans son article « Le pouvoir régional », in *Le pouvoir régional*, pré-cité, notait que parmi les règles non-écrites régissant le fonctionnement du Conseil régional de Picardie figurait, dès l'origine celle de la présidence tournante, un représentant de chacun des trois départements devant successivement accéder à la présidence, p. 83.

78. On en trouve une bonne illustration dans le débat sur l'implantation de la Chambre régionale des Comptes à Laon ou à Amiens. Voir *L'Express* du 12 au 18 novembre 1982, article intitulé Comment peut-on être picard ?

79. Ainsi lors de la séance du 27 mai 1983 du Conseil régional M. Henno, Conseiller général de la Somme, s'est vu reprocher par M. Hanniet cette logique départementale « Je crois que la Somme n'est pas la Picardie, a dit ce dernier. Je ne veux pas parler comme mon collègue M. Henno en Conseiller général mais en Conseiller régional. »

régionaux, il leur arrive assez fréquemment de voter certains projets à l'unanimité lorsqu'ils sentent que l'intérêt régional est véritablement en jeu⁸⁰. Mais il reste clair qu'il ne s'agit là que d'une tendance et que le mode de désignation des conseillers les conduit naturellement à se présenter comme les porte-paroles de leur ville, de leur canton, de leur département⁸¹, ce qui bien entendu ne favorise en rien l'apparition d'une conscience régionale chez les élus eux-mêmes.

Autre incertitude qui a longtemps pesé sur la Région Picardie : la question du découpage. Plusieurs responsables régionaux ont en effet successivement contesté les limites de la Région. C'est ainsi que R. Dosières préconisait une région élargie regroupant le Nord, la Picardie et la Champagne-Ardenne⁸². De vives polémiques⁸³ opposant majorité et opposition ont eu lieu sur ce thème au Conseil Régional. Finalement un vœu sur le maintien de la Picardie dans ses limites actuelles a été adopté à l'unanimité le 29 novembre 1982. Ceci semble devoir clore un débat qui s'inscrivait assez bien dans la perception par les Conseillers régionaux du manque de cohérence de la Région Picardie et dans la conscience qu'ils avaient de la faiblesse des moyens mis à leur disposition pour y remédier avant la réforme régionale de 1982. Aujourd'hui 85,5 % d'entre eux sont favorables au découpage actuel. L'évolution est particulièrement sensible chez les socialistes comme le montre le tableau suivant :

Tableau 14

« Etes-vous favorable au maintient de la Région Picardie dans ses limites actuelles ? »

	Ensemble	PC	PS	Opp.
	1981-1983	1981-1983	1981-1983	1981-1983
Oui	70 % 85,5 %	100 % 100 %	45 % 87,5 %	65 % 71,5 %
Non	25 % 14,5 %	0 % 0 %	60 % 12,5 %	27,5 % 28,5 %
S. op.	5 %			15 %

80. C'est ainsi que le Plan de rééquilibrage, la création d'une agence régionale d'exportation (AREX), le plan d'action culturel, les mesures d'amélioration de l'habitat ou de mise en place d'équipements sportifs, le rapport sur l'énergie ont été adoptés à l'unanimité. Voir *Le Courier Picard*, 29-5-1982, *Agir en Picardie*, n° 6, novembre 1982.

81. Comme le notait fort justement M. Sellier dans son article sur « Les conseillers régionaux », in *Le pouvoir régional*, p. 43.

82. *Présence*, oct. 1981, p. 17. Ces régions élargies permettraient selon lui d'éviter les conflits de compétence avec les départements, inéluctables selon lui dans le cadre actuel.

83. Voir *Agir*, n° 3, sur le propos de R. Dosières et la réponse de C. Baur défendant le cadre actuel. La réaction vigoureuse de C. Baur, pour l'opposition traduit dans une certaine mesure la naissance d'un « patriotisme régional » (J. Chevallier).

On peut voir là une conséquence du renforcement des compétences des Régions qui, ayant conquis une autonomie et des moyens plus importants, doivent les utiliser dans un cadre territorial stabilisé. Ce pragmatisme nécessaire au travail quotidien et à la cristallisation de l'identité résulte aussi sans doute de la volonté politique affirmée par le gouvernement de réaliser la réforme régionale dans le cadre des découpages actuels.

Systématiquement présentés comme un objectif à atteindre, la production et le développement de l'identité régionale passent par la mise en œuvre de politiques qui en assurent la promotion ou, plus soterrainement, en induisent sans la viser, la constitution.

B) *Le développement de l'identité*

La Région Picardie souffre donc d'un manque certain d'identité. Cependant qu'un certain nombre de facteurs favorisent la constitution et le développement de l'identité picarde, l'identification des habitants à leur Région se heurte à certaines limites.

1) Des actions identitaires

La Région a récemment été confortée dans son existence même par la visite de P. Mauroy le 11 janvier 1982, journée qualifiée d'« historique » pour la Région⁸⁴ et d'« exceptionnelle » par son Président d'alors, R. Dosières⁸⁵. C'était en effet la première fois qu'un Premier ministre de la V^e République se rendait en Picardie. La portée symbolique de cette visite a été très grande pour l'institution⁸⁶, reconnue dans ses murs par le pouvoir central, et surtout « enfin écoutée »⁸⁵, c'est-à-dire présentée à tous les acteurs régionaux comme un interlocuteur valable et légitime. On voit ici l'application concrète du mécanisme fort bien décrit par P. Bourdieu⁸⁷ : « Lors même qu'il ne fait que dire avec autorité ce qui est, lors même qu'il se contente d'énoncer l'être, l'auctor produit un changement de l'être : par le fait de dire les choses avec autorité, c'est-à-dire à la face de tous et au nom de tous publiquement et officiellement, il les arrache à l'arbitraire, il les sanctionne, les sanctifie, les consacre, les faisant exister comme dignes d'existences (...) ». Ce n'est d'ailleurs pas par hasard si P. Mauroy a lui-même affirmé « qu'une conscience régionale existe et se développe en Picardie », renforçant ainsi le poids spécifique, l'identité et la légitimité de la Région. Cependant

84. *Agir en Picardie*, n° 7, février 1983 : L'action du Conseil régional en 1982, p. 5.

85. *Agir en Picardie*, n° 2, février 1982 : R. Dosières, La Picardie écoutée, p. 1.

86. La presse régionale et nationale s'en est largement fait l'écho. Quant à la Région, un numéro spécial de *Agir en Picardie* lui a été consacré. Il s'agissait d'une occasion exceptionnelle pour la Région de sortir de l'ombre.

87. Article pré-cité, pp. 65-66.

si cette reconnaissance extérieure est utile et vient à point nommé asseoir le pouvoir régional, elle n'est pas suffisante. Ce sont les politiques régionales qui confèrent progressivement à la Région Picardie sa véritable identité. Celle-ci exige au moins deux choses : d'abord l'élaboration de politiques publiques autonomes, la Région étant le moteur de certaines actions et non plus seulement une institution contribuant, en complément, au financement d'opérations ou de projets élaborés par d'autres. Ensuite, que les actions régionales soient perçues en tant que telles par la population. Néanmoins, le développement de l'identité peut résulter non seulement de la mise en œuvre de politiques dont c'est l'objectif avoué, mais encore être l'effet induit de toute l'action régionale et de la nouvelle implantation de la Région dans le système politico-administratif local.

Le développement de l'identité régionale appelle nécessairement une politique d'information interne et de promotion externe de la Région Picardie. Dans cette entreprise, le mensuel de la Région, *Agir en Picardie* (tiré pour son dernier numéro à 20 000 exemplaires) est sans doute l'instrument privilégié de la promotion régionale. Son objectif principal est de faire connaître la Région et son action⁸⁸. Si les Conseillers régionaux le jugent en majorité satisfaisant, pour ceux qui se sont prononcés, il est critiqué pour son trop faible impact populaire, et, de façon plus classique, comme trop partial par l'opposition⁸⁹. La nécessité de cette action d'information, reconnue d'ailleurs par l'opposition⁹⁰, a été réaffirmée par le Président Walter Amsallem dans sa présentation du budget primitif pour 1984⁹¹. Pour lui l'objectif est que « la Région Picardie soit connue à l'extérieur de ses frontières et devienne une collectivité familière à l'ensemble des picards »⁹².

Cette politique est complétée par la mise en application d'un Plan d'action culturelle (1982) et par des actions telles que le Festival populaire de Picardie ou le Festival de la côte picarde. Plus ponctuellement, la Région s'est faite le « sponsor » d'un bateau « Région de Picardie » engagé dans des courses importantes, ce qui est naturellement un moyen de promotion de la Région particulièrement attrayant, permettant non seulement une reconnaissance externe, mais aussi une identification interne des habitants à ce qu'ils considèrent comme « leur » bateau.

La politique d'aménagement de la côte picarde, plus récemment encore le projet SAMARA (restauration et utilisation d'un oppidum) visent le développement touristique de la Région. Le plan télématique,

88. Les destinataires sont les municipalités, les associations, les syndicats, les comités d'entreprise, les établissements d'enseignement, et toute personne qui en fait la demande.

89. Voir sur ce point C. Baur, tribune libre dans *Agir en Picardie*, n° 7, p. 4. Il reproche au mensuel de la Région d'être rédigé par le cabinet du président. Il propose de mettre en place un comité de rédaction pluraliste. Il faut préciser que ce mensuel comporte un certain nombre de tribunes libres.

90. C. Baur la juge indispensable si l'on veut éviter les divisions entre les différentes composantes de la Région. *Agir en Picardie*, n° 7, p. 4.

91. *Projet de budget primitif pour 1984*, op. cit., p. 10.

92. Le budget prévu est de 3 000 000 de francs.

qui fait de la Picardie une région pilote dans la mise à disposition de la population de l'annuaire électronique et des services qui y sont rattachés, est également un apport non négligeable à l'affirmation de l'identité picarde. Petit à petit, donc, les politiques régionales vont contribuer à fixer l'imaginaire des habitants dans l'espace régional, à les enraceriner dans de nouvelles spécificités, dans de nouveaux particularismes constitutifs d'identités locales.

Mais ces politiques d'aménagement, d'équipement et de promotion régionale ne sont pas seules à contribuer au développement et à la production de l'identité picarde. Il faut en effet remarquer que l'aide aux activités économiques est souvent citée par les Conseillers régionaux pour expliquer le développement de la conscience régionale ou pour attester la perception un peu meilleure que la population aurait de l'activité régionale. La priorité aux politiques de développement économique confirmée par le doublement des dépenses consacrées à ce poste dans le budget primitif de 1983, est un vecteur souterrain mais fondamental de l'identité régionale. La restructuration autour de la Région des réseaux d'intervention de soutien et d'incitation à l'économie sera sans doute déterminante : la Région par ses actions structure peu à peu le milieu dans lequel elle intervient. Elle est reconnue par les partenaires économiques, sociaux et administratifs, comme un lieu de pouvoir avec lequel il faut compter, et qu'il n'est plus possible de négliger ou de contourner. Ainsi 72 % des Conseillers régionaux ayant répondu, considèrent que la région est devenue un partenaire privilégié pour les acteurs économiques régionaux. Et ceci s'explique entre autre par le fait qu'elle est, pour eux, le passage obligé pour obtenir certaines aides ou primes régionales⁹³. De même l'élaboration du Plan régional permet à la région d'intervenir sur le territoire des départements qui la composent, et la répartition des aides de l'État qui lui revient, lui confère un important pouvoir vis-à-vis des collectivités locales. Clef de voûte du système politico-administratif régional, l'E.P.R. est une instance fondamentale de négociation avec l'État. Elle est aussi, par là même, un interlocuteur précieux pour les élus locaux. Cette situation éminente que la réforme donne à la région, devrait largement favoriser la formation de l'identité régionale. Les contacts qui se nouent, les interactions entre le pouvoir régional et les forces vives de la région (entreprises, organisations de salariés, d'agriculteurs, associations, élus locaux) font percevoir plus rapidement, et surtout très concrètement, ce qui fait l'unité de la Région. Les multiples délégations syndicales ou professionnelles qui désormais se rendent spontanément au siège de l'E.P.R. témoignent, s'il en était besoin, de cette prise de conscience.

La Région peut jouer de ce fait un rôle d'amortisseur, de gestion et d'arbitrage des conflits, et finalement de fixation des oppositions dans une situation économique dégradée. Ce développement de l'identité

93. Prime régionale à la création d'entreprise (PRCE), Prime régionale à l'emploi, Prime régionale à la création de SCOP. Sur le mécanisme d'attribution, voir *Agir en Picardie*, n° 7, pp. 8 et 9.

régionale se heurte à certaines limites résultant en particulier du retard pris par la réforme régionale.

2) *Les limites de l'identification régionale*

La situation actuelle de la Région reste ambiguë ; alors que le pouvoir régional est renforcé, les conseillers régionaux sont désignés selon un système complexe et méconnu du public. Ce système n'est pas satisfaisant à plus d'un titre. D'abord, comme on l'a déjà dit, il n'incite pas les Conseillers régionaux à se préoccuper particulièrement de leur mandat, qui est pour eux subsidiaire, et auquel il consacre le moins de temps. Or le pouvoir régional a connu une montée en puissance remarquable, que traduit bien l'augmentation considérable du budget de l'Etablissement public régional⁹⁴. Ceci risque de renforcer encore la concentration du pouvoir entre les mains du Président du Conseil régional et de son administration, sans que les élus aient les moyens, le goût ou l'intérêt d'exercer leur contrôle. Ensuite, la Région connaît de fait, une légitimité « déficitaire » que ne compense pas une identité régionale en formation et en développement. Si cette situation devait se prolonger, elle pourrait affaiblir l'E.P.R. face à des collectivités locales, qui, elles, bénéficient d'une plus grande légitimité démocratique, puisqu'assise sur le suffrage universel direct. Et l'on peut d'ailleurs se demander si cette « quête » de l'identité régionale⁹⁵, n'est pas en fait le substitut de cette légitimité démocratique défaillante. La Région sera d'autant plus à la recherche de cette identité qu'elle aura plus de pouvoirs et que son « capital » de légitimité restera faible.

Or il est clair que l'élection au suffrage universel direct, qui doit précéder la transformation de la Région en collectivité territoriale⁹⁶ et que le gouvernement reporte périodiquement⁹⁷, constituerait une avancée déterminante dans les deux directions. Elle donnerait une légitimité incontestable à l'institution régionale⁹⁸, qui renforcerait son poids spécifique face aux autres collectivités territoriales. La Région serait alors

94. Le budget primitif pour 1984 adopté le 12 décembre 1982 est au total de 585 millions de francs consacrés au développement de la Région, dont 395 millions utilisés dès 1984 et 190 millions pour des travaux qui s'étaleront sur 1985.

95. On en trouve une nouvelle illustration avec la campagne d'information sur le budget régional lancée dans la presse régionale par l'EPR (semaine du 12 au 19 décembre 1983). W. Amsellem y indique « Je suis fier qu'avec l'appui de tous les habitants de l'Aisne, de l'Oise et de la Somme, le Conseil régional y engage toutes ses forces » ; cette citation montre bien ce besoin d'appui qu'a l'institution régionale.

96. Voir sur ce point l'article 72 de la Constitution de 1958.

97. Alors que l'élection devait se dérouler en même temps que les municipales de 1983 (exposé des motifs de la loi du 2 mars 1982) elle est aujourd'hui repoussée à une date indéterminée ; voir sur ce point les déclarations très vagues de P. Mauroy au congrès de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains, *Le Monde* du 6 décembre 1983, p. 10.

98. Ph. Braud, *Le suffrage universel contre la démocratie*, P.U.F., 1981, pp. 64 et ss.

la véritable expression directe de la volonté régionale. Elle contribuerait aussi largement au développement de l'identité régionale. D'abord en exigeant des partis politiques qu'ils fassent une campagne électorale mobilisatrice sur le thème de la politique régionale, ce qui clarifierait leurs objectifs et d'une certaine manière, ferait émerger une véritable opinion publique régionale. Ensuite, et surtout elle ferait connaître à tous l'existence de l'institution. Enfin, outre cette mobilisation partisane, et l'effet symbolique du rituel de l'élection, elle pourrait permettre, dans une certaine mesure, de dépasser les clivages départementaux, favorisant peut être l'émergence de nouveaux leaders régionaux. Cet investissement de la population dans les affaires régionales rendrait sans doute définitives les frontières de la Picardie.

Le relatif blocage que la réforme régionale connaît sur ce point atténue donc les possibilités de développement de l'identité.

L'emprise identitaire de la région n'aura quelque chance d'être forte que le jour où le Conseil régional sera élu au suffrage universel direct. Souhaitée par 80 % des actuels Conseillers interrogés⁹⁹, cette élection apportera aux nouveaux élus régionaux le surcroît de légitimité démocratique nécessaire à la mise en œuvre de projets ambitieux, et fera partager à une population peu sensibilisée jusqu'alors à la chose régionale, les objectifs de ses mandataires.

99. Ils étaient 66 % en mars 1981.